

Statsbudsjettet i oljeøkonomien 1990-2007

De små skritts politikk tross en stadig større pengesekk?

Anders Thomas Knutsen



Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2008

Forord

Først og fremst vil jeg takke veileder og professor Tore Hansen for motiverende og nyttige tilbakemeldinger i skriveprosessen. Det hjelper godt når noen synes temaet er mer interessant enn andre. Hansen vekket også interessen for utgiftsstudier i utgangspunktet, som foreleser i Offentlig politikk og administrasjon og senere Offentlig budsjettering. Etter også å ha tatt faget Internasjonal energipolitikk med Dag Harald Claes tok ideen om masteroppgaven form. Analysen har krevd lesing av en betydelig mengde budsjettinnstillinger. Desto mer befriende er det å ha kommet i mål, og samtidig lært en ting eller to om norsk politikk og økonomi.

En stor takk rettes til Adela for støtte gjennom studietiden; semesteret i Chile var ubetalelig. *Vivía solo antes de conocerte*. Skylder deg også en gjennomlesning av en masteroppgave og håper å komme med like nyttige innspill.

Familiemedlemmer har også bidratt på ulike måter. Takk til Gustav for tilbakemeldinger på tampen av skrivingen. Mamma og pappa har alltid vært oppmuntrende, i skolesammenheng som ellers.

Mot slutten av en flott studietid er det også på sin plass med en takk til medstudenter på lesesal 901 som har bidratt med munter stemning, morgen som kveld.

Anders Thomas Knutsen

Blindern, 25. november 2008.

Antall ord, alt inkludert: 55653

Antall sider: 178

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	8
1.1 Norsk oljeøkonomi – ingen medalje uten bakside	11
1.2 Statsbudsjettets funksjoner	14
1.2.1 Allokeringfunksjonen	14
1.2.2 Fordelingsfunksjonen	16
1.2.3 Stabiliseringsfunksjonen	18
1.3 Trender i offentlige finanser 1990-2007	19
2. Inkrementalisme, proposisjoner og fremgangsmåte.....	24
2.1 Inkrementalisme i norske statsbudsjetter	24
2.1.1 En teori, flere tilnærminger	24
2.1.2 Klassisk inkrementalisme	25
2.1.3 Politisk inkrementalisme	28
2.1.4 Inkrementalismen – fruktbar tilnærming eller tvangstrøye?	30
2.2 Hypoteser	33
2.3 Forskningsdesign	37
2.3.1 Valg av data.....	38
2.3.2 Dokumentanalyse	40
3. Den norske oljeøkonomien – fra røde til unike tall.....	43
3.1 Den norske oljehistorien begynner	43
3.2 Fornorskingen av oljeindustrien – fra trumfkort til svarteper	43
3.3 Sjahens fall, oljeprisens oppsving og oljeeventyrets kollaps.....	44
3.4 Globaliseringen tar til og Statoil settes fri	46
3.5 Rikdommens voktere	48
3.5.1 Petroleumsfondet – fra ubrukt til utbrukt?	48
3.5.2 Rammebudsjettering.....	50
3.5.3 Handlingsregelen – hvorfor binde seg til masten?	51
4. Statsbudsjettet i oljeøkonomien – farvel til de små skritts politikk?	55
4.1 Syses havari og Brundtland ved roret for tredje gang (1990-1996).....	56
4.1.0 Fra overvurdert til undervurdert vekst	56
4.1.1 Fremtidig handlefrihet som bærende prinsipp	57
4.1.2 Høy ledighet og økende oljeinntekter – makroøkonomisk styring på tvers av konjunktorene.....	60
4.1.3 Omprioriteringer fremfor utgiftsreduksjoner?	64
4.1.4 Freding av budsjettets inntektsside	69
4.1.5 Overføringene truer, men politikerne slår tilbake	73

4.1.6	En Sarepta-krukke med olje, men sprikende værvarsler	77
4.2	Fra Arbeiderpartiet, via sentrum, og tilbake igjen (1997-2001)	85
4.2.0	Høykonjunkturen slår ut i press	85
4.2.1	Med stø kurs mot sirenenes sang?	86
4.2.2	Nye utfordringer – en voksende oljeformue og press i økonomien	92
4.2.3	Fra omprioriteringer til luftige inndekningsforslag.....	98
4.2.4	Mot større sprik i skatteinnretning	103
4.2.5	”Resource segregation”	106
4.2.6	Mot en endimensjonal oljepolitikk.....	110
4.3	Fra mindretall til flertall, fra borgerlig til rødgrønt (2002-2007)	114
4.3.0	Pause før take-off	114
4.3.1	Voks i ørene, men bundet til masten?	115
4.3.2	Ekspansivt per definisjon, mens pengepolitikken strammer inn.....	121
4.3.3	Skapende politikk nå! Og dermed også i fremtiden.....	127
4.3.4	2004-nivå og konvergering mot sentrum	135
4.3.5	”Muddling through” på lånt tid	139
4.3.6	Oljefondet – alle fluer i en smekk?	146
5.	Handlefrihet og ambisjoner i statsbudsjettene – endelige konklusjoner	
	151	
5.1	H1: Politisk inkrementalisme.....	151
5.2	H2: Ekspansive budsjetter.....	153
5.3	H3: Utgiftsvekst	155
5.4	H4: Skattenivå.....	157
5.5	H5: Ukontrollerbare overføringer	159
5.6	H6: Inntektsmaksimering uten forskuttering	161
5.7	Oljeinntektenes påvirkning på politikernes handlefrihet og ambisjoner	162
5.7.1	Styrkede ambisjoner og mer spillerom i skyggen av voksende oljeinntekter ...	162
5.7.2	Et gjensyn med inkrementalismen	164
5.7.3	Resultatenes holdbarhet og fremtidige studier	165
6.	Avslutning	167
	Litteraturliste	168
	Vedlegg 1	174
	Vedlegg 2	175

Figurliste

Figur 1.1 Eksport av råolje og naturgass fra 1976 til 2007 (millioner tonn, milliarder kroner i faste priser)	12
Figur 1.2 Offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter (1990-2007)	20
Figur 1.3 Totale utgifter og skatter utenom petroleum som andel av BNP (1978-2007)	22
Figur 3.1 Pris på råolje i faste og løpende priser (1970-2006).....	45
Figur 3.2 Plasseringer for Statens Pensjonsfond – Utland (1996-2007)	48
Figur 3.3 Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd ved ulike alternativer for innfasing av oljeinntektene (prosent av BNP for Fastlands-Norge)	52
Figur 3.4 Faktisk oljekorrigert budsjettbalanse versus den strukturelle (prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge)	53
Figur 4.1 Budsjettunderskudd i prosent av trend-BNP for fastlandet, prosentvekst i fastlands-BNP og utgifter fra foregående år (1990-2001).....	86
Figur 4.2 Differansen mellom sentrumspartiene og øvrige partiers budsjettoverskudd (1998-2001).....	91
Figur 4.3 Prosentvis endring i årslønn, samt industriens timelønnskostnader hos handelspartnere og i Norge (1990-2001).....	93
Figur 4.5 Gjennomsnittlig arbeidsledighet (AKU) i prosent av arbeidsstyrken (1990-2001)..	98
Figur 4.6 Statens samlede inntekter fra oljevirkksomheten (1990-2001)	99
Figur 4.7 Differansen mellom sentrumspartiene og øvrige partiers forslag til skatte- og avgiftsnivå (1998-2001)	104
Figur 4.8 Samlet skatte- og avgiftsinntekter i partienes budsjettforslag (1998-2001)	105
Figur 4.9 Statsbudsjettets reelle underliggende utgiftsvekst og vekst i Fastlands-BNP (1990-2007).....	114
Figur 4.10 Statsbudsjettets overskudd (1990-2007).....	115
Figur 4.11 Differansen mellom Bondevik II og Stoltenberg II-regjeringens budsjettoverskudd og partienes respektive forslag (2002-2007).....	117
Figur 4.12 Avviket mellom forventet realavkastning av oljefondet og strukturelt, oljekorrigert underskudd (2001-2007)	119
Figur 4.13 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av fastlandets trend-BNP (endring i prosentpoeng fra fjoråret).....	124
Figur 4.14 Statsforvaltningens totale utgifter og inntekter (1991-2007)	128
Figur 4.15 Bevilgninger til rammeområdet for familie og forbruker (2002-2007).....	129
Figur 4.16 Differansen mellom sittende regjeringspartier og øvrige partiers forslag til skatte- og avgiftsnivå (2002-2007)	136
Figur 4.17 Regjeringenes forslag til overføringer knyttet til barnetrygd, uførhet og alderdom (1999-2007).....	140
Figur 4.18 Regjeringenes forslag til overføringspostene dagpenger, yrkesrettet attføring og sykepenger (1999-2007).....	141

Figur 4.19 Partienes bevilgninger for rammeområdet tilknyttet alderdom, uførhet og sykepenges (1998-2007).....	142
Figur 4.20 Anslått oljepris i budsjettene og gjennomsnittlig spotpris på Brent Blend (1990-2007).....	147

Liste over tabeller

Tabell 1.1 Offentlig forvaltnings utgifter fordelt på formål (prosent av totale utgifter).....	21
Tabell 4.1 Sentrale økonomiske størrelser i regjeringens budsjett 1990-1996	56
Tabell 4.2 Hovedargumenter bak partienes oljepolitikk (1994-95 og 1995-96).....	80
Tabell 4.3 Sentrale økonomiske størrelser i regjeringens budsjett.....	85
Tabell 4.4 Utrekning av strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd for 2005 og 2007 (milliarder kroner)	125
Tabell 4.5 Utviklinger i partienes bevilgningsforslag på rammeområdet tilknyttet henholdsvis utdanning, kultur og samferdsel (1998-2007)	130
Tabell 4.6 Utviklinger i partienes bevilgningsforslag på rammeområdet tilknyttet.....	131
henholdsvis bistand, forsvar og landbruk (1998-2007).....	131
Tabell 5.1 Hypotesenes substansielle gyldighet innenfor den enkelte periode.....	163

- The same procedure as last year, Miss Sophie?
- Same procedure as every year, James.

Grevinnen og hovmesteren (1963)

1. Introduksjon

Budsjettering handler om å fordele begrensede midler på konkurrerende formål, noe som nødvendigvis gjør politiske prioriteringer (Hansen 1985:9). Trass dette har ett spørsmål stått spesielt sentralt i studiet av offentlig politikk og finanser: ”Does politics matter?” (Kjellberg og Reitan 1995:29). Innenfor tilnærmingen kalt inkrementalisme, vil spørsmålet besvares med at politikken kun foregår i ytterkantene på budsjettet. Som Wildavsky og Caiden (2004:46) understreker er det ofte under fem prosent av de offentlige budsjetter som kan allokere fritt fra år til år. Siden det aldri foretas noen årlig revurdering av samtlige budsjettposter blir dermed den fremste indikatoren på neste års budsjett, fjorårets bevilgninger. Inkrementalismen kan således knyttes til et evolusjonsperspektiv på offentlige budsjetter. Larkey og Kaufman (i Larkey m.fl. 1981:195) illustrerer dette med å sammenlikne utviklingen av offentlige utgifter og en alkoholikers skrumplever; det endelige resultatet oppstår i ingen av tilfellene som følge av en helhetlig avgjørelse, løsrevet fra tidligere beslutninger, men snarere ved ”[...] a sip at a time over an extended period.”

Tradisjonelt er det ressursknappheten som skiller budsjettering fra andre offentlige beslutninger (Hansen 1985:10). Oljeindustriens bidrag til statens inntekter har imidlertid plassert Norge i en særstilling. For 1995 skulle samtlige av statens 35 milliarder i oljeinntekter dekke underskuddet på statsbudsjettet. For 2007 ble det innstilt 57 milliarder til samme formål, i tillegg til en anslått avsetning til Statens pensjonsfond – Utland¹ på 308 milliarder (B.innst.S.I (1994-1995):18; B.innst.S.I (2006-2007):12). Det er rimelig å anta at denne unike inntektskilden påvirker budsjettprosessen, selv om tidligere statsbudsjetter skulle virke bindende på de etterfølgende og begrense politikkenes spillerom. Når knapphet endres til enorme overskudd: ”Does politics matter *more*?” Temaet for denne oppgaven er hvordan de norske statsbudsjettene påvirkes av oljeøkonomien² i perioden fra 1990-2007. Den overordnede problemstilling er: *Hvordan påvirker oljeinntektene politikernes ambisjoner og handlefrihet i statsbudsjettene? Og på hvilken måte inkluderes de fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene?*

¹ Oljefondet vil brukes synonymt med Statens Petroleumsfond og Statens Pensjonsfond – Utland.

² Olje og petroleum (olje og gass) vil være ensbetydende om ikke annet fremgår av konteksten.

Av analytiske hensyn vil ”ambisjoner og handlefrihet” avgrenses til bruken av budsjettets tre hovedfunksjoner. Disse tre er beskrevet av Musgrave og Musgraves (1984:6) som allokering-, fordelings- og stabiliseringsfunksjonen. Disse knytter seg til henholdsvis offentlig produksjon eller finansiering av varer og tjenester, overføringer og skatteinnretning, og endelig, makroøkonomisk styring. Siden oljeinntektene er uforutsigbare av natur, er det også interessant å se hvordan politikerne inkluderer fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene. Forholdet mellom oljeøkonomien og politikernes spillerom i statsbudsjettene vil undersøkes ved å analysere den såkalte finansinnstillingen (B.innst.S.I) for perioden 1990 til og med 2007. Relevant statistikk vil belyse konteksten rundt statsbudsjettene, hovedsakelig materiale fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Gitt at finansinnstillingen inneholder partienes bevilgningsforslag vil tendenser i kildematerialet også fremstilles mer kvantitativt, i form av figurer og tabeller. Dette gjelder hovedsakelig etter innføringen av rammebudsjettering fra og med 1998-budsjettet.

Motivasjonen for å skrive denne masteroppgaven stammer primært fra visse mangler i forskningslitteraturen omkring oppgavens problemstilling. Oljefondet har passert 2000 milliarder, fremdeles gjøres det funn på norsk sokkel og oljeprisen har i senere tid nådd rekordhøyder. Likevel er det mindre sagt om hvordan dette virker inn på politikernes handlefrihet og ambisjoner. Det må sies å være av allmenn interesse å undersøke dette nærmere, spesielt med tanke på fremtidige utfordringer hva gjelder utgiftsforpliktelser overfor en aldrende befolkning, og et demokrati preget av regjeringsslitasje. På mange måter er oljerikdommen blitt et ”[...] tveegget sverd for en regjering” (Narud og Valen 2007:358). Isachsen (2002:28) fremhever således et sentralt dilemma: ”Hvordan få en allmenn tilslutning [om å spare midler i oljefondet] samtidig som det alltid vil være udekkede behov innenfor landets grenser?” En begynnelse kan være å få bedre innsikt i rammene for politikernes handlefrihet i statsbudsjettene.

Det foreligger mye forskning som omhandler offentlige finanser og budsjetter. Etter disiplinen beveget seg bort fra å forklare veksten i offentlige utgifter med makroteorier, som Wagners lov og Peacock og Wisemans trappetrinnsteori (Larkey m.fl. 1981:176ff), har tilbakevendende temaer vært såkalte *political business cycles*

(valgsykluser) (Franzese 2000; Paldam 1997) og institusjonelle betingelser for fiskal disiplin (Helland 2001; Alesina m.fl. 1997; Ferejohn og Krehbiel 1987). Det mangler heller ikke på faglitteratur omkring oljeøkonomi og norsk oljepolitikk. Det er mangelen på koplingen av disse to feltene som er utfordringen for denne studien. Dette henger trolig sammen med mangelen på relevante case. Det er også få land med betydelige oljeinntekter det er fruktbart å sammenlikne med Norge.

Statene i Organisasjonen for petroleumseksporterende land (OPEC) har lite til felles med Norge utover naturrikdommen. Av 12 OPEC land var kun to kategorisert som demokratiske i perioden 1970 til 1994. I de tilfeller der autokratiene har opparbeidet sine egne store oljefond, blir ikke politikken den samme når de styrende ikke må søke legitimitet i befolkningen via valgurnene (Claes 2001:114f, 117). Venezuela, Nederland og Storbritannia kan på sin side ikke sies å ha fulgt en sparelinje som har endt opp i store petroleumsformuer. Således er Alberta (Canada) og Alaska (USA) mest nærliggende norske forhold. Disse er imidlertid delstater, underlagt føderale myndigheter. Videre har Alaskas befolkning blokkert politikernes ønske om å bruke realavkastning fra delstatens oljefond til å dekke budsjettunderskudd, og avkastningen blir heller fordelt ut til Alaskas innbyggere i form av pengeoverføringer. Den kanadiske delstaten Alberta har også hatt sine særegenheter, med manglende skille mellom forvaltere av fondet og politikerne, samt en rekke feilslåtte innenlandske investeringer av oljepengene (Hannesson 2002:38ff).

Utfordringen for utledningen av oppgavens hypoteser har vært å supplere det som foreligger av relevant budsjetteori for norske forhold, med noen nye perspektiver med tanke på oljeinntektenes betydning. Behovet for slike teoretiske proposisjoner er tydelig siden de aktuelle finansinnstillingene utgjør et omfattende kildemateriale. I lys av foreliggende teori og historiske utviklinger er det utformet seks hypoteser som skal veilede analysen av datamaterialet. Disse vil fremkomme av underkapittel 2.2 og har bakgrunn i en kort redegjørelse av den norske oljeøkonomien (1.1), statsbudsjettets funksjoner og utviklingstrekk i offentlige finanser 1990 til 2007 (1.2 og 1.3), samt en drøfting av inkrementalisme som teoretisk tilnærming til norske statsbudsjetter (2.1). I underkapittel 2.3 redegjøres det for oppgavens forskningsdesign, herunder datakilder og analysemetoder. Siden oljeøkonomien er en sentral variabel i analysen følger en

mer detaljert gjennomgang av denne i kapittel tre. Kapittel fire konfronterer finanskomiteens innstillinger med hypotesene innenfor tre definerte perioder i det aktuelle tidsrommet 1990 til 2007. Kapittel fem samler trådene og gir en endelig drøfting av proposisjonenes holdbarhet og oppgavens problemstilling.

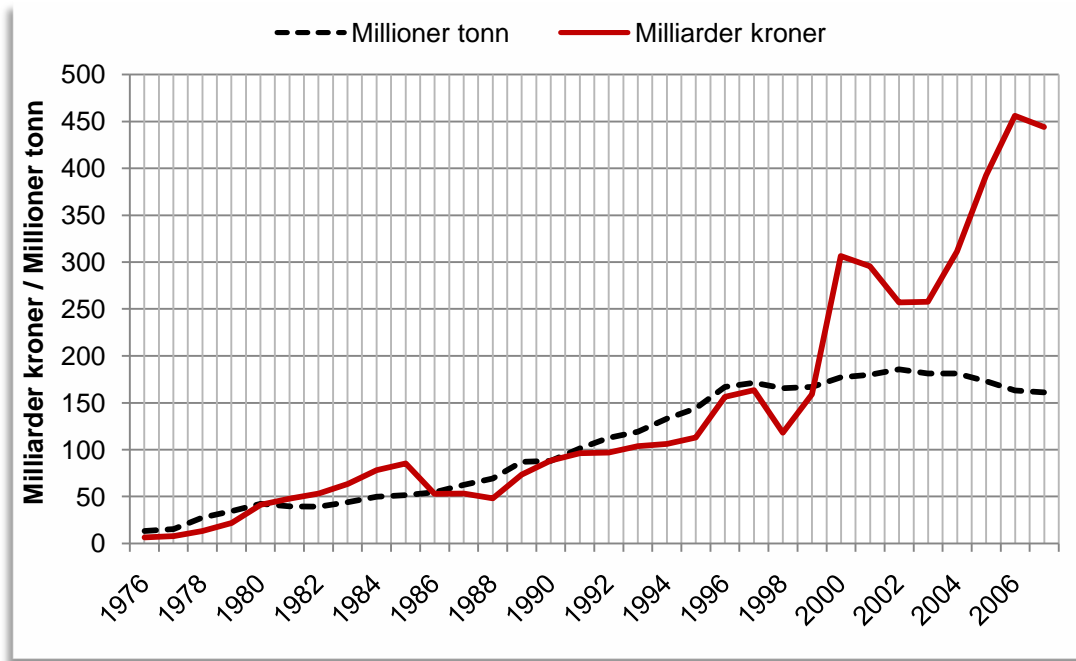
Som oppgaven vil vise er det identifiserbare forskjeller mellom politikernes handlefrihet og ambisjoner i en situasjon preget av knapphet, og en kontekst i skyggen av voksende oljeinntekter. Selv om overføringene opptar en stadig større andel av ressursene synes oljevelstanden å gi finansielt rom for nye ambisiøse satsinger. Analysen vil avdekke flere mekanismer som henspiller på politikernes vanskeligheter med å begrense utgiftsveksten i en situasjon preget av overflod fremfor knapphet. Samtidig vil man se at oljeinntektene også byr på utfordringer, og politikerne ønsker ikke å forskuttere fremtidige oljeinntekter i beslutningene – snarere får man omsider en bred oppslutning om oljefondet og handlingsregelen. Dette er en politisk selvbegrensning som kan tolkes som både nødvendig og teoretisk interessant.

1.1 Norsk oljeøkonomi – ingen medalje uten bakside

”A state seeks first to survive, then to cultivate its gardens, or spread the true faith, or bash its neighbors, or anything else. But whatever the objectives, the more wealth, the better. Hence each government seeks maximum value from oil production” (Adelman 1995:31). Det er vanskelig å hevde at Norge har hatt viktigere motiver enn økte inntekter ved sin oljevirkosomhet. Norsk oljepolitikk regnes gjerne som avpolitisert da det er økonomiske og teknologiske hensyn som legges til grunn for utvinningsraten i Nordsjøen. Andre hensyn, som utenrikspolitiske, har måttet vike for de økonomiske (Claes 2001:327, 349). Man oppga også fornukspolitikken – der norske interesser ble systematisk favorisert fremfor internasjonale – når dette begynte å bli oppfattet som en ulønnsom politikk (Sejersted 1999:29ff, 68f). Hvordan oljevelstanden bør forvaltes er imidlertid mer politisk ladet.

Tidlig på 1980-tallet ble norsk økonomi for alvor forvandlet til en oljebasert økonomi. Mellom 1978 og 1981 økte sektorens andel av BNP fra 6,8 til 16 prosent (Claes 2001:339). Som kapittel to vil vise er det siden den gang skjedd mange signifikante svingninger i oljemarkedet, mens én trend er forholdsvis entydig. Figur

1.1 illustrerer hvordan eksporten av olje og gass har blitt en stadig mer lukrativ affære, om enn med visse, midlertidige tilbakeslag. Som det fremgår av forholdet mellom produksjonskurven og samlet verdi er verdiøkningen siden 1999 særlig drevet av økt oljepris (se figur 3.1). Selv om brorparten av inntektene fra oljevirkksomheten tilfaller staten, er et viktig spørsmål hvorvidt de kan behandles som vanlig inntekt?



Figur 1.1 Eksport av råolje og naturgass fra 1976 til 2007 (millioner tonn, milliarder kroner i faste priser)

Kilde: tall hentet fra SSB (2008a).

Hannesson (2002:34) understreker at det er viktig å behandle oljeinntektene som formue. Hvis man oppbevarer sparepengene sine i en skuff, og tar fra disse etter behov, er det åpenbart at pengene en dag vil forsvinne helt. Det er derfor vanskelig å kalle oljepengene for inntekt som sådan: ”Det er snarere snakk om å spise av formuen.” Ettersom mer og mer av oljeformuen på havbunnen er omgjort til verdipapirer i utlandet, har diskusjonen omkring hvor mye man skal ta fra skuffen blitt desto mer intens. I desember 2001 bestod oljefondet av omtrent 600 milliarder kroner, noe som kunne gitt hver innbygger 133.000 kroner. Betraktes disse som formue – noe som ville gledet ens etterkommere – og kun lever av dens avkastning, ville det med en realavkastning på fire prosent gitt hver enkelt vel 5.000 kroner mer å rutte med i året (Isachsen 2002:14, 16). Legger man samme premisser til grunn, og et oljefond på 2000 milliarder (SSB 2008d), ville hver og en av dagens 4,7 millioner nordmenn fått en

formue på omtrent 425.000. Dette ville gitt et årlig tilskudd til privatøkonomien på i overkant av 17.000 kroner. Om fordeling av denne velstanden på private hender ikke er et reelt scenario i norsk politikk, illustreres omfanget av oljeformuen. Og med en velstående stat kommer høye forventninger (Narud og Valen 2007:280).

Isachsen (2002:20ff) fremhever tre plausible årsakskjeder som vil kunne omgjøre oljeformuen fra nådegave til forbannelse. Forventninger i befolkningen om mindre kø i helsevesenet, midtveisrabatter, full barnehagedekning og mer til høyere utdanning, betyr økte offentlige utgifter. I en økonomi med lite ledig kapasitet vil en voksende offentlig sektor fortrenge aktiviteten i andre deler av økonomien. I tilfeller der det offentlige bruker mer penger enn det er grunnlag for på sikt, vil senere innstramminger være uunngåelige. Omfanget av overforbruket vil bestemme alvorlighetsgraden til fremtidige nedskjæringer. Det er særlig faren for en slik "hollandsk syke"³, der konkurranseutsatt sektor blir skadelidende, som lurert i kulissene av den norske oljeøkonomien (Isachsen 2002:20f). Symptomene er dog flere enn uoppretholdbar offentlig utgiftsvekst. "Sykdommen" koples gjerne til deindustrialisering ved at verdien av annen eksport enn oljen blir lavere enn det den ellers ville vært. Råvareeksporten øker gjerne den reelle valutakursen. Problemet blir spesielt akutt hvis de marginaliserte næringer har større vekstpotensial enn råvaresektoren på lengre sikt (Cappelen 2002:32f; Gylfason 2002:11f, 14).

Problematisk konsekvenser for konkurranseutsatt sektor springer også ut i fra to andre fenomener. For det første antas det at når folk blir rikere vil prioriteringer endres ved at deler av velstandsøkningen tas ut i form av redusert arbeidstid, som ferie og kortere arbeidstid. Flere på trygd og sykelønn vil trekke i samme retning. En varig nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid på eksempelvis syv til åtte prosent – det vil si normalarbeidsuken redusert til 35 timer – vil med uforandret produktivitetsvekst spise opp nasjonalformuen tilsvarende den norske oljerikdommen, i bakken som i banken. Som siste faremoment er rigiditet i forhold til omstillinger i offentlig sektor. Moderniseringer og fornyelser blir gjerne vanskeligere å rettferdiggjøre samtidig som rikdommen øker, og en svekket dynamikk vil redusere den økonomiske veksten

³ Betegnelsen stammer fra de kraftige innstramminger som måtte til etter Nederlands ekspansive bruk av gassinntekter på 1960- og 1970-tallet (Isachsen 2002:20f).

(Isachsen 2002:16, 20f). Det svarte gullet er med andre ord ikke kun edelt, og det er mot en slik bakgrunn man bør vurdere nytten av oljefondet og handlingsregelen.

1.2 Statsbudsjettets funksjoner

Statens oppgaver er mangfoldige og komplekse, og noen av disse oppgavene søkes løst ved å tildele, samt kreve inn, ressurser over statsbudsjettet. Det er viktig å understreke at offentlige budsjetter ikke reflekterer alle sider ved offentlig virksomhet. Ved kun å analysere disse er faren at politikkenes faktiske betydning underdrives. Hadde oppgaven eksempelvis også inkludert undersøkelser av lovgivende politikk, statlig deltakelse i næringslivet, samt utøvende myndigheters styring fra dag til dag, ville trolig resultatene måtte modereres.

Politikernes ambisjoner og handlefrihet til å styre over statsbudsjettet vil analyseres ved å se på bruken av det Musgrave og Musgrave (1984) beskriver som budsjettets tre hovedfunksjoner. Disse tre funksjonene sammenfaller med de fire grunnleggende målsettinger som, i følge Brofoss (1985:49), har kjennetegnet den norske politikken i etterkrigstiden: ”[1] Tilfredsstille fellesbehov [2] Påvirke den private inntektsfordelingen [3] Påvirke utviklingen av landets økonomiske og sosiale struktur [4] Sikre stabilitet i den økonomiske utvikling”. Den politiske striden har kretset rundt den relative vektleggingen av målsettingene, og her har statsbudsjettet som styringsverktøy stått sentralt i debatten. Å konsentrere analysen omkring de tre påfølgende budsjettfunksjonene skulle således fange inn de mest relevante aspekter ved de norske statsbudsjettene.

1.2.1 Allokeringfunksjonen

Allokeringfunksjonen bestemmer hvilke varer og tjenester som skal produseres eller finansieres av det offentlige, og sammenfaller i stor grad med det som kalles offentlig konsum. Mens det meste av offentlig virksomhet begrunnes normativt, vil allokeringfunksjonen også ha en teknisk komponent (Hansen 1985:15f). Innen økonomisk teori er det visse goder som er av en slik natur at statlig intervensjon er nødvendig, såkalte kollektive goder. Klassiske eksempler på slike kollektive goder er nasjonalt forsvar og ren luft. Det private marked ville ikke sikret finansiering av slike

goder da disse kjennetegnes ved at konsumet er ikke-rivaliserende, det vil si at ens forbruk ikke minker eller hindrer en annens. Videre finnes det ingen, eller svært dyre, mekanismer for ekskludering. Disse to karakteristikkene utelukker en effektiv forsyning i markedet; det oppstår et kollektivitetsproblem hvor forbrukere er tilbøyelige til å være gratispassasjerer på andres bekostning, noe som utelukker frivillig betaling. I tillegg er ikke samtlige borgere villige til å oppgi sin sanne etterspørsel etter godet, noe som vanskeliggjør direkte finansiering via skatteseddelen. Siden frivillig betaling vil underfinansiere kollektive goder erstatter den politiske prosessen markedsmechanismene for å sikre en tilstrekkelig forsyning. For kollektive goder med negative eksternaliteter, som forurensing, vil staten forsøke å hindre at markedet produserer for mye i forhold til det som er "optimalt" (Musgrave og Musgrave 1984:7ff; Hansen 1985:16f).

Kollektive goder står i kontrast til private goder hvor forbruket er rivaliserende og ekskludering er mulig. I produksjonen av private goder vil markedet finne en likevekt mellom tilbud og etterspørsel som tilfredsstillere Pareto-kriteriet, altså at ens utbytte forbedres uten å forverre situasjonen for andre. Statlig innblanding i produksjon av private goder må således ha et annet rasjonale enn slik Pareto-effektivitet (Weimer og Vining 2004:77ff). Et slikt rasjonale finner vi blant annet innen helsesektoren. Som Stiglitz (2000:128, 133) understreker er helsetjenester per definisjon et rent privat gode, siden forbruket er rivaliserende og eksklusjon er fullt mulig. Således burde markedsløsninger være den mest effektive allokeringen. Det må dog sies å være flere aspekter ved helsetjenester som minner om kollektive goder eller positive eksternaliteter, eksempelvis det å bekjempe epidemier.⁴ Dette vil også gjelde andre sosiale tjenester som per definisjon er private goder. Utdanning har stor nytteeffekt for individet, men også for et velfungerende demokrati og økonomiens vekstevne (Blomqvist og Rothstein 2000:38). Videre er det en rekke betraktninger av mer normativ karakter som kan tale for det offentliges engasjement. Slike vurderinger henspiller gjerne på det man kaller meritterende goder.

⁴ Hvorvidt allokering er mest effektiv i det private marked er også et åpent spørsmål. For eksempel opptar helsesektoren nesten dobbelt så stor andel av BNP i USA enn i de fleste europeiske land (hvor markedet er mindre fremtredende) (Blomqvist og Rothstein 2000:130).

Meritterende goder er varer eller tjenester som staten forsøker å påvirke befolkningens forbruk av. Fra myndighetenes side kan det være ønskelig at det forbrukes mer, eller mindre, av et bestemt gode enn det som ellers ville vært tilfelle. Obligatorisk skolegang og melk er eksempler på meritterende goder hvor staten ønsker å stimulere økt forbruk, da ved henholdsvis lovgivning og subsidier, mens Vinmonopolet og høye avgifter derimot skal virke dempende på alkoholkonsum. I forsyningen av meritterende goder er også fordelingshensyn dominerende (Musgrave og Musgrave 1984:9 (note); Hansen 1985:18f). Beslutninger om bruk av subsidier og avgifter for å påvirke forbruk kommer til uttrykk i budsjettet. Lovgivning faller utenfor, men vektleggingen av ulike sektorer, som utdanning, vil også komme til syne i form av en utgiftspost.

Når goder har både private og kollektive attributter er det ikke lenger noe ”økonomisk fasitsvar” på hva staten bør gjøre ut i fra godets natur. Det er få rene kollektive goder og teorien om kollektive goder kan betegnes som en slags ”minimumsteori” for statens virksomhet (Hansen 1985:17). Videre omfatter ikke økonomisk teori alle relevante markedsfeil, slik de oppfattes av velgere og politikere. Spørsmålet om hva som anses som den riktige allokering av samfunnets ressurser hviler således ofte på andre betraktninger enn hvorvidt produksjonen er Pareto-effektiv. Politikken får større betydning, noe som forsterkes ytterligere i bruken av budsjettets fordelingsfunksjon.

1.2.2 Fordelingsfunksjonen

Skillet mellom offentlig konsum og offentlige overføringer i offentlig statistikk er nært knyttet til forskjellen mellom allokeringsfunksjonen og fordelingsfunksjonen. Det er derimot visse unntak. Noen overføringer til organisasjoner går strengt tatt til tjenesteproduksjon, flere allokeringer kan som nevnt virke omfordelende, samt at skatteinntekter ikke øremerkes til en bestemt funksjon. Stort sett sammenfaller fordelingsfunksjonen allikevel med overføringer av midler mellom ulike grupper i samfunnet. Å påvirke inntektsfordelingen står sentralt i fordelingsfunksjonen. Dette gjøres dels ved skattepolitikken, og dels ved overføringer over budsjettet (Hansen 1985:15f). Utover skatt vil analysen vektlegge overføringer til private.

Fordelingsfunksjonen bryter per definisjon Pareto-kriteriet, og krever prioriteringer av mer normativ art. Det er derimot vanskelig å finne en rettesnor for hva som utgjør en rettferdig eller rimelig fordeling. Blant annet er det meget vanskelig å bestemme den individuelle nytten av en gitt inntekt, samtidig som selve omfordelingen i sin tur påvirker mengden som kan omfordeles (Musgrave og Musgrave 1984:11f). Tekniske prinsipper og moralfilosofi kan således vanskelig erstatte den politiske prosessen (Dunn 2004:228f).

I Norge har fordelingspolitikken vært sterkt dominert av sosialdemokratiske verdier omkring likhet. Den egalitære ånden får gjerne mye av æren for at Norge har unngått det som er blitt kalt ressursforbannelsen, eller hollandsk syke. Norge har ikke opplevd alvorlige samfunnsmessige eller økonomiske problemer som følge av oljefunn, snarere har de sosiale og politiske forhold sørget for en sunn forvaltning av inntektene fra petroleumssektoren (Røed Larsen 2003:17). Den norske stat har en lang tradisjon med å forfølge omfordeling og sosial sikkerhet for de brede lag av befolkningen. Den norske formen for kapitalisme, ofte beskrevet som demokratisk, har også bidratt til å underbygge dette likhetsidealet og oppslutningen om en universell velferdsstat. Det har dog hersket politisk uenighet langs offentlig-privat aksen. Staten er blitt en stadig større markedsaktør, ikke minst på grunn av investeringer av oljeinntektene; den norske stat kommer således i et spenningsfelt mellom det å være eier og reguleringsmyndighet på samme tid (Østerud 2005:707f).. Ikke minst er dette et sentralt dilemma i oljeindustrien, noe kapittel tre vil belyse ytterligere

I motsetning til den norske, ble velferdsstaten i samtlige av våre skandinaviske naboland mindre sjenerøse på 1990-tallet. I land som Finland krevde et økt antall stønadsberettigede stadig mer midler. Den norske velferdsstat ble derimot utvidet ved blant annet lengre fødselspermisjon, samt høyere barnetrygd og minstepensjon (Kuhnle 2000:224f). Skyldes det norske fortrinnet oljeinntekter alene, eller har den allmenne beskatningen også dratt lasset? I 1995 stammet 29,7 prosent av offentlig forvaltnings inntekter fra skatter, mens denne steg til 39,0 prosent i 2005. Denne utviklingen kan for det meste tilskrives petroleumssektoren. Sammenliknet med Norge har de øvrige skandinaviske land en høyere andel skatter som prosent av BNP.

Oljeinntektene fremstår med andre ord som vitale (SSB 2007a:59f, 68).⁵ Men hva med velgernes holdninger til skatt?

I sin redegjørelse av Anthony Downs' tese om stemmemaksimering finner Hansen (1985:31) det rimelig å analysere velgernes preferanser langs én dimensjon i spørsmål omkring budsjettpolitikk der skattenivå står sentralt. Hvis tyngdepunktet av velgernes preferanser ligger i midten av dimensjonen, det vil si en beskatning på middels nivå, vil partiene også konvergere mot sentrum. Det er hos den såkalte medianvelgeren partiene kan sanke stemmer, ikke ved å fremme perifere standpunkt. Narud og Valen (2007:173f) viser at mens partienes standpunkter i spørsmålet om skattelegging av høye inntekter relativt sett spriker mot ytterpunkter, heller deres respektive velgere mot sentrum. En tilnærming basert på Downs' resonnementer kan gi en plausibel forklaring på Stoltenberg II-regjeringens beslutning om å opprettholde skattene på 2004-nivå, et nivå som partiene i opposisjon karakteriserte som usosial politikk. Som Bratberg og Svinsås Olsen (2006) kommenterer:

[Arbeiderpartiet] har bundet seg på hender og føtter når det gjelder skatt på arbeid, forbruk og kapital. Særlig inntektsskatten har blitt fredet av sosialdemokratiet, som dermed har overlatt til andre partier å støtte et av de sentrale virkemidlene i tradisjonell velferdsstatsbygging.

På den annen side kan det være oljeinntektene som har gjort det mulig å holde dette valgløftet, nokså uavhengig av politisk beslutsomhet.

1.2.3 Stabiliseringsfunksjonen

Siden siste halvdel av 80-tallet har finanspolitikken vært ansvarlig for å stabilisere økonomien, mens pengepolitikken har vært rettet mot en stabil krone. De senere år har budsjettpolitikken hatt to fundamenter, et langsiktig fokus på pensjonsutgifter og synkende petroleumsinntekter og et kortsiktig hensyn til konjunktursvingninger. I kjølvannet av en økt bruk av oljepenger har budsjettpolitikken fått en langsiktig forankring mens pengepolitikken har overtatt noe av stabiliseringsansvaret (Olsen og Skjæveland 2002:70ff). Stabiliseringsfunksjonen henviser til de finanspolitiske virkemidler som søker å oppnå målsettinger som økonomisk vekst, høy sysselsetting, positiv handelsbalanse og stabilt prisnivå. Til forskjell fra de to andre funksjonene

⁵ Det bør merkes at det knytter seg problemer til å sammenlikne skattenivå mellom land, og i Norge vil blant annet skatt som andel av BNP endres i takt med oljepriser og dollarkurs (SSB 2007a: 59f, 68).

knytter denne seg til den totale størrelsen på budsjettet, og ikke enkeltposter (Hansen 1985:15f). Det er rimelig å forvente at oljeøkonomiens inntog har forsterket behovet for makroøkonomiske betraktninger, og som det fastslås i Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001:3): ”Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar.”

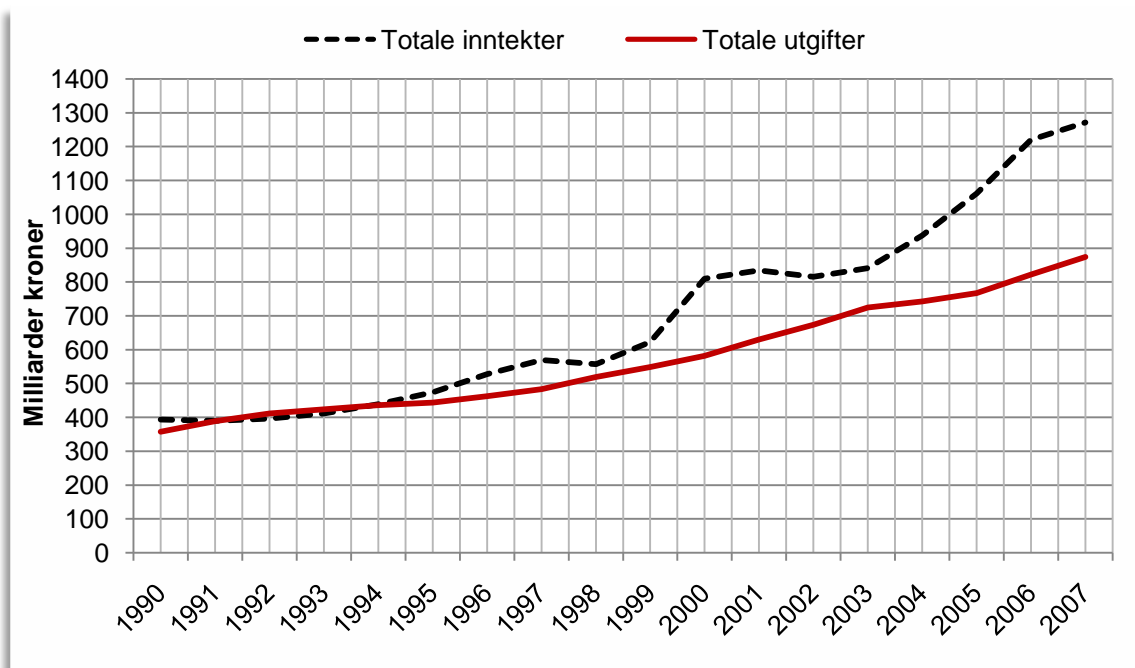
Norges Bank gis i samme melding nye instruksjer i pengepolitikken, blant annet konkret inflasjonsmål – definert ved en årsvekst i konsumprisene på omtrent 2,5 prosent målt over tid – å styre etter. Som en liten og åpen økonomi, er valutakursutvikling og innenlandsk inflasjon tett knyttet sammen og målsettinger om både lav inflasjon og stabil kronekurs sees som oppnåelige størrelser. På samme tid fastholdes mantraet fra valutaforskriften av 1994: ”Høy sysselsetting og lav pris- og kostnadsvekst krever et vellykket samspill mellom pengepolitikken, finanspolitikken, inntektspolitikken og tiltak for å bedre økonomiens virkemåte” (St.meld. nr. 29 (2000-2001):12ff, sitat 13). Denne oppgaven vil vektlegge finanspolitikken, men de to øvrige elementer vil trekkes frem der dette ansees som særs relevant. Dette gjelder først og fremst pengepolitikken i forbindelse med innføringen av handlingsregelen.

1.3 Trender i offentlige finanser 1990-2007

Hvordan har så offentlige finanser utviklet seg i den aktuelle perioden? Som vi ser av figur 1.2 nedenfor var det ved begynnelsen av 1990-tallet en tilnærmet likevekt mellom offentlig forvaltnings totale utgifter og inntekter.⁶ Etter 1994 ser vi derimot at inntektene øker mer enn utgiftene, med et lite tilbakefall i 1998. Nedgangen sammenfaller med den økonomiske krisen i Asia og det påfølgende fallet i oljepris. Da Bondevik I-regjeringen kom til makten høsten 1997 var oljeprisen 19 dollar fatet, men før 1998 var omme var prisen falt til ti dollar (Claes 2001:315). Utflatingen i inntektskurven rundt år 2000 sammenfaller også med knekk i produksjonsverdien til olje og gass som vist i figur 1.1.

⁶ Offentlig forvaltning refererer både til statsforvaltningen og kommuneforvaltningen og omfatter alle offentlige virksomheter som ikke faller i kategorien foretak (SSB 2007a: 53)

Oljeprisen tok seg opp igjen og inntektene til den norske stat har løpt fra utgiftene siden siste halvdel av 1990-tallet. Hva gjelder den langsiktige trenden i utgiftene til offentlig forvaltning er det vanskelig å se et annet mønster enn en årlig inkrementell økning. En bivariat regresjonsanalyse viser en årlig økning i utgiftene på 5,2 prosent. Videre viser justert- R^2 at variabelen "år" svarer for 98,8 prosent av variansen i utgiftene. År *forklarer* ikke utgiftene som sådan, men den klare lineære trenden i utgiftene underbygges. Den årlige inntektsøkningen estimeres til 7,4 prosent, men som vi ser av figur 1.2 er det ingen lineær trend (Vedlegg 1).⁷ Siden inntektene svinger er det interessant i seg selv at utgiftene viser en såpass stabil utvikling.



Figur 1.2 Offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter (1990-2007)

Kilde: tall hentet fra SSB (2008b).

En inkrementalistisk forståelse av budsjetter underbygges videre av hvordan offentlig forvaltnings utgifter fordeler seg på ulike formål. Som vi ser av tabell 1.1 nedenfor er det snakk om marginale endringer i prioriteringen av utgiftsposter. Mellom 1995 og 2005 var de største absolutte endringene innen henholdsvis næringsøkonomiske formål (ned 3,9 prosentpoeng), helse (opp 3,5 prosentpoeng) og sosial beskyttelse (opp 3,3 prosentpoeng). Nedgangen i førstnevnte kategori henspiller sannsynligvis på et paradigmeskifte kjennetegnet ved New Public Management (NPM)-reformer. De to sistnevnte er ikke nødvendigvis basert på politisk

⁷ Avhengig variabel, henholdsvis utgifter og inntekter, er logaritmisk omkodet.

prioriteringer, men snarere et svar på økt etterspørsel som følge av sosial og demografisk endring (Goldsmith 1995:31ff). Som tabellen viser er den største utgiftsposten kategorien sosial beskyttelse. Her står alders- og uførepensjoner, sykepenger og fødselspermisjoner for store deler av utgiftene. Pensjonsutbetalinger, samt andre utgifter knyttet til den aldrende befolkning, forventes å stige kraftig i årene som kommer (SSB 2007a:61f).

Tabell 1.1 Offentlig forvaltnings utgifter fordelt på formål (prosent av totale utgifter)

	1995	1998	2001	2004	2005	Differanse 2005-1995
Sosial beskyttelse	35,6	35,6	37,4	38,9	38,9	+3,3
Helse	13,7	15,7	16,3	17,1	17,2	+3,5
Utdanning	13,0	13,7	13,3	13,6	13,6	+0,6
Alminnelig offentlig tjenesteyting	11,4	10,4	11,4	9,7	9,9	-1,5
Næringsøkonomiske formål	12,8	11,8	10,6	8,8	8,9	-3,9
Forsvar	4,9	4,7	4,3	4,0	3,7	-1,2
Fritid, kultur og religion	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	0
Offentlig orden og trygghet	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	+0,4
Boliger og nærmiljø	2,0	1,5	0,7	1,6	1,4	-0,6
Miljøvern	2,1	2,0	1,3	1,4	1,4	-0,7
Totale utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Totale utgifter (milliarder kroner)	479,2	558,2	675,9	786,9	815,5	+336,3

Kilde: SSB (2007a: 62).

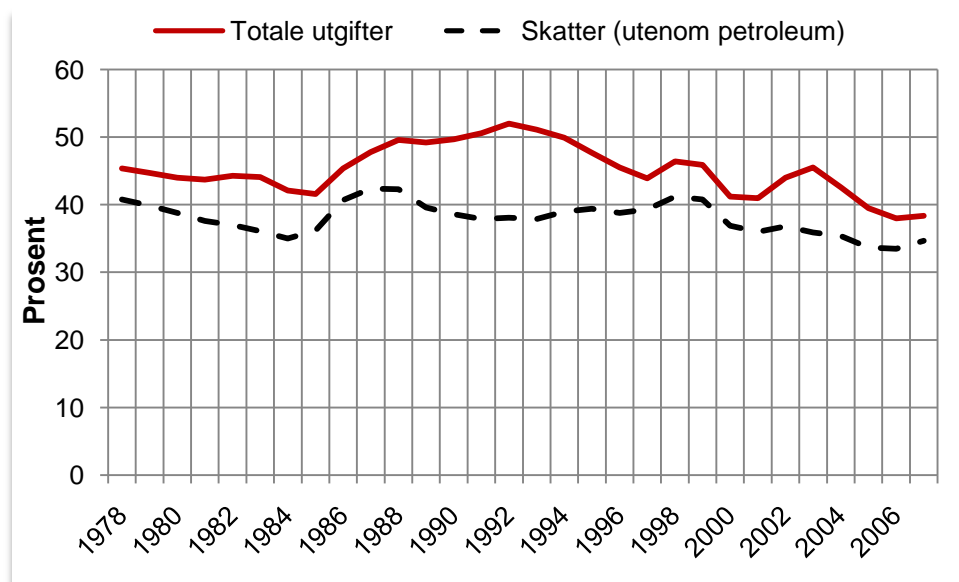
Offentlige overføringer knyttet til individuelt konsum, som pensjoner, er ofte omtalt som ukontrollerte utgifter. Som Wildavsky og Caiden (2004:130) kommenterer:

[...] if budgeting is supposed to be resource allocation, then entitlements is mandatory resource segregation [...] Basically, entitlements are about budgeting by addition – each sum for every program added to the others – not budgeting by subtraction, in which programs are eliminated or reduced or where more for one means less for another.

Konseptet om ukontrollerbarhet følger av at staten ikke kan nekte en borger fødselspenger, dagpenger eller pensjon, så lenge denne personen innfrir kravene til den gitte overføringen. Budsjettet vil raskt bestå av mange konstanter, og få variabler, hvis de stønadsberettigede går fra få til mange, og utbetalingene fra lave til høye (Wildavsky og Caiden 2004:130). I Norge forventes det at utgifter til alderdom,

spesielt pensjoner, vil oppta en stadig større andel av Norges samlede offentlige utgifter (SSB 2007a:62). Denne forventningen understrekes også av navneskiftet fra Petroleumsfondet til Statens Pensjonsfond – Utland. Et nøkkelspørsmål for fremtiden er i hvilken grad oljeinntektene klarer å skjerme øvrige sektorer fra betydelige kutt? Samtlige formål vil ikke kunne tildeles midler ved ”å budsjettere ved å addere” (Wildavsky og Caiden 2004:131).

Redegjørelsen så langt har vist en stadig økning i de offentlige utgifter, men inntrykket endres noe om man ser på utgiftene som andel av BNP – en andel som i følge Wagners lov skulle økt disproporsjonalt med velstandsøkningen (Larkey m.fl. 1981:176ff). Tilsynelatende gis dette belegg i store deler av forrige århundre da statens samlede utgifter steg nokså jevnt, fra 10 prosent av BNP rundt århundreskiftet til 22 prosent etter andre verdenskrig. Deretter fikk man en eksplosiv vekst hvor utgiftene toppet på 39 prosent av BNP i 1950. Etter noe tilbakefall utover 50-tallet fortsatte den jevne utgiftsøkningen, til 45 prosent i 1970 (Hansen 1985:22f). Fra dette tidspunkt er tendensen mindre entydig. Som det fremgår av figur 1.3 stiger prosentandelen til over 50 prosent, mens den de seneste år har falt til under 40 prosent.



Figur 1.3 Totale utgifter og skatter utenom petroleum som andel av BNP (1978-2007)

Kilde: SSB (2000); SSB (2008).

Tar man samtidig i betraktning at staten ikke har noen betydelig gjeld, handelsbalansen er positiv, det er massive statlige investeringer i utlandet, samt at staten er en dominerende eier på Oslo Børs, kan man trygt si at Norge er kommet i en

særstilling. ”The major key to this economic bliss is Norway’s development of successful strategies for acquiring, exploiting and controlling offshore oil and gas deposits since the 1960s” (Østerud 2005:708).

2. Inkrementalisme, proposisjoner og fremgangsmåte

2.1 Inkrementalisme i norske statsbudsjetter

2.1.1 En teori, flere tilnærminger

Inkrementalisme er tradisjonelt benyttet på to distinkte måter, enten for å studere selve beslutningsprosessen eller for å undersøke det endelige budsjett (LeLoup 1983:63). Førstnevnte tilnærming analyserer kampen om bevilgninger mellom fagdepartementer og bevilgningsmyndighet. Denne klassiske varianten er blitt kalt en *prosessinkrementalisme* (Brofoss 1985:52ff). Den andre tilnærmingen studerer det endelig vedtatte budsjett fra Stortinget, og kan kalles en *produktinkrementalisme*. Denne oppgavens analyseenhet faller mellom disse to tradisjonelle tilnærmingene, men analysen vil allikevel støtte seg på flere momenter som fremgår av den klassiske varianten (2.1.2). Utover denne mer generelle bakgrunnsteorien vil analysen henviser til det jeg kaller en tredje form for inkrementalisme, en *politisk inkrementalisme* (2.1.3). Det er samtidig viktig å understreke at denne oppgavens analyse er delvis av en eksplorerende art og vil ikke følge en enkelt teori blindt. Generelt kan det ikke heller forventes at én teori skal kunne forklare samtlige sider ved budsjetteringen.

Produktinkrementalisme ble demonstrert i forrige underkapittel der vi så at utviklingen i utgiftene har vært inkrementell, i totale utgifter (figur 1.2) så vel som i fordeling på formål (tabell 1.1). Det er derimot prosessinkrementalismen som har dominert tidligere studier av norske forhold (Brofoss 1985; Hansen 1985; Cowart m.fl. 1975). Her har man analysert hvordan budsjettet er en dragkamp mellom de ulike etater eller fagdepartement og bevilgende myndighet, som byråd eller Finansdepartementet ved Regjeringen. Aktørene opptre i et slags gjensidig tilpassningsforhold som gir marginale endringer i bevilgninger fra år til år. En slik bilateral budsjettprosess, med forhandlinger mellom finansdepartementet og fagdepartement, ble avvirket ved behandlingen av 1991-budsjettet (Innst.S.nr.243 (1996-1997):underkapittel 1.2.6 og 1.4.1). Det er ikke det nye samspillet mellom disse aktørene som er fokus i denne oppgaven, men snarere finanskomiteens innstilling til budsjettet. Slik Brofoss (1985:66) beskriver Stortingets rolle kan imidlertid prospektene for interessante funn virke vage:

Stortinget har ingen mulighet for en meningsfull gjennomgang av statsbudsjettforslaget [...] Det fortøner seg for oss [...] som om Stortingets budsjettbehandling er en tildels lite meningsfull anvendelse av en knapp ressurs – tid. Vi kan i dette perspektiv sammenlikne Stortingets budsjettarbeid med en revisors i en situasjon hvor han ikke har adgang til bilagene. Hvorvidt denne tolkningen fremdeles holder blir et empirisk spørsmål. Brofoss (1985:53, 66f) fremmer også visse reservasjoner i forhold til Stortingets manglende betydning. Eksempelvis vil man under mindretallsregjeringer kunne forvente større endringsforslag til Regjeringens fremlegg. Men Stortinget forblir allikevel ”en revisor uten bilag” da det ikke har tilgang til de ulike fagdepartementenes opprinnelige forslag og prioriteringer. Han forventer også at Stortinget kan ha en mer indirekte effekt, uavhengig av Regjeringens parlamentariske støtte. Siden budsjettet er et av de viktigste og mest konkrete uttrykk for en sittende regjeringens politikk vil drøftinger omkring budsjettet kunne sende signaler som får innflytelse på neste års budsjett. I så tilfelle vil Stortinget ha en viktig budsjettsfunksjon.

Første flertallsregjering i perioden 1990 til 2007 kom i 2005, noe som kan tale for at Stortinget har spilt en viktigere rolle. Samtidig er det flere utviklinger som har brakt nye momenter inn i statsbudsjettsarbeidet, slik som oljefondet, handlingsregel og økte oljeinntekter. Uansett er studieobjektet i oppgaven *politikkerne*, og i den videre analysen av statsbudsjettet i oljeøkonomien har det, gitt oppgavens problemstilling, lite for seg å skulle sette noe markant skille mellom Regjering eller Storting. Som underkapittel 2.3 vil redegjøre for er finanskomiteens innstilling en drøfting av regjeringens forslag, noe som vil synliggjøre synspunkter fra begge statsorganer.

2.1.2 Klassisk inkrementalisme

Inkrementalisme er en tilnærming til hvordan beslutninger fattes som står i kontrast til såkalt rasjonalistisk beslutningsatferd. Utgangspunktet til inkrementalismen er at kompleksiteten i budsjettene ikke tillater en rasjonell tilnærming (Brofoss 1985:51). En rasjonell handling er i følge Elster (i Claes 2001:15) et resultat av tre optimale beslutninger. Ut i fra aktørens kunnskap må handlingen være den beste måten å oppnå ens målsettinger, kunnskapen i seg selv må være optimal, og endelig må aktøren ha tatt i betraktning en optimal mengde informasjon. Simon (i Larkey m.fl. 1981:192f) konkluderer på sin side at menneskelig kapasitet til å løse komplekse problemer er

begrenset. Beslutningstakere kan handle rasjonelt, men det rasjonelle begrenses til en simplifisert modell av virkeligheten som er langt fra optimal. Statsbudsjettet er et godt eksempel på en kompleks og flersidig oppgave, en prosess der vi kan forvente at konseptet om den rasjonelle aktør vanskelig gjør seg gjeldende. Ved å gå bort fra konseptet om rasjonelle aktører tillates det endelige budsjett å bli tolket som et ubevisst resultat av gjentatte forsøk på å løse årlige budsjettproblemer. Man snakker da om en *begrenset* rasjonalitet som ligger bak (Larkey m.fl. 1981:193).

Wildavsky og Caiden (2004:46ff) trekker frem en rekke momenter som kjennetegner inkrementalistisk budsjettering. Flere av disse aspektene knytter seg dog til det vi beskrev som prosessinkrementalisme og den gjensidige tilpasningen mellom ulike aktører i budsjettkampen. Med tanke på hva som er relevant for denne analysens studieobjekt er det spesielt fire momenter.

Budsjetter er preget av konsensus. Det ville vært meget vanskelig og tidkrevende å drive politikk hvis alle sider ved tidligere vedtak skulle være gjenstand for årlig revurdering. Konsensus er ikke ensbetydende med fraværet av politisk konflikt, men ved å ha en viss enighet omkring tidligere vedtak kan man søke å løse nye problemer (Wildavsky og Caiden 2004:47). Dette illustrerer det Hansen (1985:33f) peker på er et likhetstrekk mellom inkrementalisme og Anthony Downs' tese om politisk eller ideologisk konvergens mellom de politiske partier; et regjeringsskifte vil ikke medføre en helt ny politikk, men langt på vei en videreføring av den forrige.

Budsjetter er relatert til en base og rettferdige andeler. Basen henviser i realiteten til fjorårets bevilgninger. Har man først fått en utgiftspost på budsjettet ligger det en forventning om at det blir tildelt midler også neste år. En mottaker, om det er et departement, borger eller organisasjon, forventer ikke at posten blir fjernet eller kraftig redusert ved neste korsvei. Mottakerne har snarere forventninger om at fremtidige budsjettmidler likner fjorårets. Inkrementelle endringer er således størrelser addert eller subtrahert fra basen. Forventningen til neste års budsjett handler også om rettferdige andeler. Mottakere vil vurdere sine tildelte midler opp mot andres og følgelig vil eventuelle kutt eller økninger i bevilgninger forventes å ha en viss proporsjonalitet på tvers av departementer (Wildavsky og Caiden 2004:46f). Når

bevilgninger blir sammenliknet på tvers av formål betyr ikke en økning i absolutte tall nødvendigvis en rettferdig andel.

Budsjetter handler om å tilfredsstillere tilstrekkelig ("satisfice"). Dette momentet knytter seg til at beslutningstakerne ikke har som mål å optimalisere budsjettet på alle mulige måter, men forsøker å unngå problemer ved å tilfredsstillere tilstrekkelig. Et slikt siktemål følger av aktørenes begrensede rasjonalitet. I tillegg er beslutningstakerne klar over at gamle budsjettproblemer vil gjenoppstå eller det kommer nye til. Siden budsjettering er en gjentakende prosess vil beslutningstakerne gjerne ta noen "hvileskjær" da de vet at et problem sjelden vil løses en gang for alle: "Problem succession, not problem solving, best describes what happens" (Wildavsky og Caiden 2004:48f, sitat 49).⁸

Budsjetter er historiske og forenklete. Det blir enklere å fatte beslutninger når konsekvensene av tidligere vedtak har åpenbart seg. Ved å foreta grove overslag for deretter å trekke på erfaringer fra fortidens vedtak, letter politikerne budsjettarbeidet betraktelig. Politikere sitter gjerne i flere år på samme komité og slik er de opplært innen sitt felt. Budsjettene blir historiske når kunnskapen fra tidligere budsjett tas inn i de nye (Wildavsky og Caiden 2004:47f). Dette kan kontrasteres med såkalt nullbasebudsjettering, hvor man er ment å skulle revurdere hele programmet hyppig. Evalueringen blir således en kontinuerlig sammenlikning av alternative kostnadsrammer for samme program, uten å ta tidligere bevilgninger (basen) i betraktning. Men som Wildavsky og Caiden (2004:189f, sitat 190) advarer: "Doing without history is a little like abolishing memory – momentarily convenient, perhaps, but ultimately embarrassing." I kontrast til nullbasebudsjettering står også den forenklingen som preger inkrementalistisk budsjettering. Politikerne vil ofte bruke velkjente budsjettposter for å forstå saker av mer kompleks art (Wildavsky og Caiden 2004:48). Eksempelvis er det rimelig å forvente at politikerne ikke kjenner alle teknologisk relevante sider ved oljeindustrien. Det oppstår gjerne et behov for forenkling, samt å se til historiens prøving og feiling.

⁸ At budsjettene er en gjentakende prosess som gjør at politikerne tar problemene etter tur, ikke alle innen samme år, behandles av Wildavsky og Caiden (2004: 49) som et eget punkt. Her er det slått sammen med "satisfice" da de to slekter på hverandre.

Disse momentene henspiller på at budsjettering blir en form for rutine fremfor en mer skapende politikk. Dette motsetningsforholdet er et sentralt utgangspunkt i konseptet om en politisk inkrementalisme.

2.1.3 Politisk inkrementalisme

Distinksjonen mellom en rutinepolitikk og en mer skapende politikk, kommer godt frem i Sejersteds (1978) drøfting av 1800-tallets embetsmannstat. I epoken mellom 1814 og 1884 skulle "The Rule of Law" sikre forutsigbarhet. Rutinepolitikken ble statens ideal, og mens statens handlefrihet skulle bindes til et sett varige og generelle regler ble den skapende kraft lagt til den private sfære (Sejersted 1978:46f, 49f). Rettstaten heller mot en relativ avpolitisert praksis, noe som står i motsetning til demokratiet der den politiske frihet er det høyeste ideal. Om ikke uløselig, får man en konflikt mellom rutine og nydannelse (Sejersted 1978:51, 54f). Denne spenningen kommer også frem i et statsbudsjett, hvor ordninger skal opprettholdes (rutine) og nye satsingsområder meisles ut (skapende). Statsbudsjettets base er en sentral størrelse, hvor omfanget av endringer som regel er begrenset. Dette kan koples direkte til Sejersteds (1978:50f) tanker om rettsstaten: "Meningen var å etablere et system der de politiske hensyn var a priori avveid. Når noe innenfor systemet ikke bringes frem til politisk vurdering, betyr det at det er avgjort på et tidligere tidspunkt [...]." Hoveddelen av statsbudsjettet er ikke åpent for årlige politiske revurderinger, og mye av politikken er dermed bestemt a priori. I lys av oljeformuen får man i tillegg et behov for at den skapende politikk ikke får frie tøyler.

I et av sagnene om Odyssevs fikk mannskapet om bord på skipet puttet voks i ørene for ikke å bli affisert av sirenenes forlokkende sang. Deretter bandt Odyssevs seg til masten og beordret mannskapet til ikke å adlyde ordrer som gikk på tvers av de opprinnelige. "Kun derved kunne han oppnå beskyttelse mot seg selv [...]" (Sejersted 1978:60). Sejersted (1978:62) betegner 1800-tallets samfunnsformasjon som "[...] et storstilet forsøk på å løse motsetningen mellom muligheten til å gripe inn og muligheten til å fastlegge en kurs for fremtiden." Selvmotsigelsen kan kun døyves ved å institusjonalisere paradokset, skape sin egen herre for deretter å underkaste seg den. Lik Odyssevs gjorde, for dernest å binde seg til masten (Sejersted 1978:59f; Knutsen

2004:2).⁹ Man kan spørre seg om ikke oljeinntektene er en minst like stor fristelse for politikerne, som sirenene var for Odyssevs og hans mannskap? Spillerommet i budsjettene kan innskrenkes av tidligere vedtak, ukontrollerbare overføringer og makroøkonomiske betraktninger. Men det kan også være at politikerne bevisst konstruerer sin egen herre: ”[I]nstitutions and policies are notoriously ‘sticky’. Sometimes this is the result of design, a means of binding one’s successors [...] or of binding oneself [...]” (Wood 2001:372). Dannelsen av oljefondet, rammebudsjettering og handlingsregelen, kan virke symptomatisk på en situasjon der politikken blir bundet av politikerne selv – man institusjonaliserer de små skritts politikk. Begrepet politisk inkrementalisme henviser til denne bindingen av politikernes egen handlefrihet, særlig da innskrenkingen av sine egne utgiftsbeslutninger. I følge Narud og Valen (2007:359) er en av de største utfordringene for en regjering å minske gapet mellom realiteter og forventninger som oljeformuen skaper. Således har en politisk inkrementalisme klare kostnader. En politiske inkrementalisme kommer i et spenningsfelt mellom politisk gevinst i dag (bruk) og fremtidig anerkjennelse (sparing); mellom kortsiktige hensyn og langsiktig handlefrihet.

Generelt slekter inkrementalistiske budsjetter på konseptet om stivhengighet. Pierson (2000:263) argumenterer for at det ikke bare er store hendelser som har store konsekvenser: “[...] little ones that happen at the right time can have major consequences as well.” Således trenger ikke politisk forandring å komme i stormsteg for å ha innvirkning. De små skritts politikk kan imidlertid underbygge en utvikling hvor det blir stadig vanskeligere å endre kurs underveis, da såkalte “increasing returns” gjør seg gjeldende (Pierson 2000:252):

In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit – of switching to some previously plausible alternative – rise.

Slike mekanismer har implikasjoner for hvorvidt det lar seg gjøre å kutte, eller fjerne poster, i offentlige budsjetter. Som Hacker (2004:258) understreker: “Reformers always face the fundamental question of whether the sacrifices they must make to

⁹ I denne oppgaven er bruken av Odyssevs-analogien inspirert av Sejersted (1978). Det viser seg imidlertid at referansen til Odyssevs også er brukt i boken *Hva gjør oljepengene med oss?* (Isachsen 2002: 67), da først og fremst omkring oljeformuen og den norske befolkning mer generelt.

work within an existing policy outweigh the cost of formal revision.” Er kontantstøtten først innført – etter flere års forsøk – vil det nok så fort oppstå politiske kostnader knyttet til å fjerne den. Her kommer samtidig oljeinntektene inn i bildet, ved at satsing på én bestemt ordning, eksempelvis full barnehagedekning, ikke per definisjon må ha sitt motsvar i reduksjonen eller fjerningen av en annen, som kontantstøtten.

I motsetning til inkrementalisme vil en skapende politikk gjerne innebære et skifte av sti, eller introduksjonen av nye. Eksempelvis var etableringen av Folketrygden utvilsomt skapende politikk, med en betydelig binding av etterfølgende budsjetter. Dannelsen står samtidig i kontrast til den generelle videreføringen av den. Ved å inflasjonsjustere satser heller man snarere mot rutine, mot det Wildavsky og Caiden (2004:130) kaller budsjettering ved addering. Markante utvidelser av budsjettposter blir imidlertid tolkes som innovativt, og ikke ren rutinepolitikk. Når knapphet blir til overflod mot slutten av 1990-tallet, hvilken utvikling kan vi observere? Før hypotesene utledes, vil generell kritikk av inkrementalismen drøftes.

2.1.4 Inkrementalismen – fruktbar tilnærming eller tvangstrøye?

Leloup (1983:70ff, sitat 71) kritiserer inkrementalismen for å være av tautologisk og selvbekreftende karakter: ”When a theory applies to all situations at all times without the possibility of disconfirming evidence, it is no longer a theory and little use for explanation or even description”. Det er gjerne en slik kritikk som også reises mot teorier om stiavhengighet. Siden det forutsettes liten variasjon i avhengig variabel oppstår det som betegnes som ”excessive determinism” (Wood 2001:373). Redegjørelsen av utviklingen i de offentlige finanser under 1.2 konkluderte med at det foreligger en inkrementalistisk utvikling i utgiftsveksten, samt i fordelingen på formål. Dette trenger ikke være den eneste tolkningen. Det er mulig å hevde at en 3,9 prosents nedgang i utgiftene til næringsøkonomiske formål i løpet av et tiår ikke er noen marginal endring. En estimert utgiftsøkning på drøye fem prosent i året er heller ikke ”inkrementell” fra naturens side, men det er snarere en teoretisk merkelapp som impliserer at det foretas beskjedne endringer fra år til år. Aggregeringsnivået kan også være så høyt at betydelige endringer på lavere nivåer ikke kommer godt nok frem. For eksempel kan det ha vært betydelige omrokinger i de enkelte undergruppene av

sosial beskyttelse. Således har LeLoup et viktig poeng ved å understreke at inkrementalismen kan fordreie de faktiske forhold ved å undergrave forandring, og overdrive stabilitet (LeLoup 1983:67f, 77). Den politiske inkrementalismen vil ikke fremstå i prosenter, men hvile på en mer kvalitativ tolkning. Det samme gjelder drøftingen av hypotesene. Det ligger uansett en fare i å tolke ”alt” som inkrementalisme. Desto viktigere blir det derfor å utlede hypoteser som kan konfronteres med empirien.

LeLoup (1983:71) hevder utgiftsutviklinger gjerne fremstår som inkrementelle fordi eksterne parametere og totalrammer legger begrensninger på utgiftsutviklingen. Inkrementalismen hevdes å overse dette ved å fremstille budsjetter som små årlige justeringer av fjorårets, og vil således ignorere at utgiftsbeslutninger et gitt år har konsekvenser for flere år frem i tid. Inkrementalismen vil dermed ikke forklare ”basen”, altså fjorårets bevilgninger, og størstedelen av budsjettet vil tas for gitt (LeLoup 1983:65, 71ff). LeLoups argumenter står imidlertid ikke i sterk kontrast til inkrementalismen slik den defineres i oppgavens analyse: flere år vil behandles, ulike eksterne parametere og politikernes vektlegging av totale rammer vil tas i betraktning. I min oppfatning overdriver samtidig LeLoup den mekaniske siden ved inkrementalismen. Det er viktig å understreke at inkrementalismen ikke er ensbetydende med en deterministisk budsjettprosess, og nytenkning i budsjettene utelukkes ikke av teorien (Hansen 1985:153). Det er en fallgrube å tolke alt som inkrementelt, men samtidig burde relevante og interessante endringer være lettere å identifisere gitt at de fleste endringer skulle vise seg å være marginale fra år til år. Dette kan sies å slekte på logikken bak et Most Similiar Case Design, der uavhengige variabler manipuleres til konstanter, for dermed å kunne avdekke de relevante påvirkningsfaktorer (George og Bennett 2005:50, 81f).

Kritikken av analytiske og metodiske valg er én ting, endringer siden inkrementalismens storhetstid en annen. Lindbloms (1959:84) artikkel ”The Science of ’Muddling Through’” oppgis ofte som opphavet til teorien: “Democracies change their policies almost entirely through incremental adjustments. Policy does not move in leaps and bounds.” De følgende tiår ble inkrementalismen videre artikulert og anvendt i en lang rekke budsjettstudier. Men som Wildavsky og Caiden (2004:81) anerkjenner

fikk man et paradigmeskifte på begynnelsen av 1980-tallet. Økningen i obligatoriske overføringer til private brøt med tidligere praksiser, hvor en større andel av budsjettet hadde vært gjenstand for politikernes årlige justeringer. I USA kom denne utviklingen i konflikt med inkrementalismen siden underskudd og ”ukontrollerbarheten” førte til at budsjettets base ble et yndet angrepsmål fra politikernes side. Konsensusen som kjennetegnet den tidligere budsjettprosessen kollapset og beregninger av fremtidig utgiftsutvikling (”base-line”), eksempelvis etter antall stønadsberettigede og inflasjon, ble en politisk definisjonssak. Samtidig som utgiftene til helseprogrammet ”medicare” økte fra 39 til 67 milliarder dollar mellom 1981 og 1986, hevdet Kongressen å ha kuttet 25 milliarder dollar (Wildavsky og Caiden 2004:81, 91f).

Som vi så under 1.3 utgjør overføringer en stadig større utgiftspost også i Norge, men det er mindre tydelig hvordan blant annet økte overføringer svekker inkrementalismen som analytisk tilnærming til norske forhold. For det første er det rimelig å forvente at konsensusen ikke har kollapset på samme måte som i USA, der konflikt eksempelvis har blitt forsterket når ulike partier har hatt Presidentembete og Kongressflertallet.¹⁰ Videre var det langt på vei Ronald Reagans ideer som brakte med seg endringer i hva som ble ansett som offentlig anliggende, mens Norge på sin side har vært en forsiktig reformator – i det minste frem til Bondevik II-regjeringen (Wildavsky og Caiden 2004:83ff; Christensen 2005:728). Som nevnt under 1.2.2 hersker det fremdeles en politisk konsensus omkring sentrale norske institusjoner og praksiser. Desto viktigere er det at stønader, i min oppfatning, er en idealtipe på hvorfor man ender opp med inkrementalistiske budsjetter: tidligere vedtak binder, lite kan endres fra år til år, samtidig hersker konsensus omkring brorparten av overføringene, og dermed store deler av budsjettet. Et evolusjonsperspektiv, i motsetning til en politisk valgt inkrementalisme, blir allikevel tydeligere, der utgiftene utvikler seg lik alkoholikerens skrumplever: ”not [...] through some holistic, prescient choice procedure, [but] a sip at a time over an extended period” (Larkey m.fl. 1981:195).

I sum synes ikke inkrementalismen som teoretisk rammeverk å være en tvangstrøye; verken for analyseformål eller for å kunne avdekke resultater av annen

¹⁰ I Norge har vi heller ikke den samme checks-and-balances som kjennetegner det amerikanske system.

karakter selvbekreftende sannheter. Hypotesene åpner samtidig for nyanserte tolkninger av hvordan oljeinntektene antas å påvirke politikernes handlefrihet og ambisjoner.

2.2 Hypoteser

Det overordnede forskningsspørsmålet for denne studien er som nevnt: *Hvordan påvirker oljeinntektene politikernes ambisjoner og handlefrihet i statsbudsjettene? Og på hvilken måte inkluderes de fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene?* Oljeøkonomien kan antas å virke i flere retninger. Mer å rutte med gir større ambisjoner og handlefrihet, noe som gir rom for tydeligere politikk i budsjettene. En slik skapende politikk vil bryte med en inkrementalistisk forståelse av budsjetter. Usikkerhet omkring fremtidig driftsbalanse, med en aldrende befolkning og svingninger i oljepris, vil derimot kunne understøtte en begrenset rasjonalitet hos politikerne. Videre vil tidligere vedtak gjerne legge føringer på senere beslutninger, og overføringer legge beslag på en stadig større andel av ressursene. Slike momenter vil være nokså uavhengig av politiske valg og underbygger følgelig et evolusjonsperspektiv på budsjettene. På en annen side innebærer den norske ressursøkonomien en forsiktighet for å unngå varianter av hollandsk syke, samt hersker det visse politiske ønsker om å spare til fremtidens utfordringer. Slike momenter vil fremme en politisk valgt selvbegrensning. Rammebudsjettering, oljefondet og handlingsregelen kan alle hevdes å legge til rette for en gradvis innfasing av oljeinntektene i den norske økonomien – en slags institusjonalisering av politisk inkrementalisme.

Det eksisterer flere motsetninger i et statsbudsjett, spesielt i en oljeøkonomi, mellom konsum, overføringer, makroøkonomisk styring og hensyn til kommende generasjoner. Eller mer generelt for denne oppgaven, spenninger mellom en skapende politikk versus politisk inkrementalisme (selvvalgt) og evolusjonær utgiftsutvikling (ytre miljø). Det er lite foreliggende litteratur som dekker oppgavens problemstilling omkring norske statsbudsjetter i denne perioden. Således er flere av hypotesene kvalifiserte gjetninger, og ikke fullkomment operasjonaliserte. Det vil heller ikke være vanntette skott mellom hypotesenes virkefelt, i og med at statsbudsjettets enkeltdeler

også utgjør en helhet. Det legges imidlertid vekt på å drøfte én og én hypotese før trådene samles i kapittel fem. Som drøftingen av forskningsdesignet i neste underkapittel vil påpeke er det også et bevisst valg ikke å endre hypotesene i takt med innsikt i materialet.

Hypotese 1: *Lik Odyssevs bandt seg til masten, innebærer innføringen av rammebudsjettering og handlingsregelen en binding av egne utgiftsbeslutninger for å motstå fristelsen som oljeformuen utgjør. På denne måten har politikerne institusjonalisert en politisk inkrementalisme i statsbudsjettene.* Politikerne antas med dette å legge til rette for en automatisk begrensning på bruk av oljepenger, og i forlengelsen sine egne utgiftsbeslutninger. Hypotesen impliserer at situasjonen var en annen før henholdsvis 1997 og 2001. Beslutningen om å etablere Petroleumsfondet i 1990 er av mindre betydning da det ikke ble avsatt midler i fondet før 1996.

Hypotese 2: *Oljeformuen dreier budsjettene i en ekspansiv retning, og har gjort det vanskeligere å følge en kontraktiv linje selv når dette har vært nødvendig.* Det forutsettes at finanspolitikken har en motkonjunkturpolitikk som mål. Fremsatte krav og intensjoner om innstramminger forventes imidlertid ikke å bli fulgt opp i like stor grad som det å stimulere etterspørselen. Dette er også den tradisjonelle erfaringen: ”[D]et er lettere å drive motsyklisk politikk i nedgangs- enn oppgangstider: Det er lettere å fordele vekst enn nedskjæringer” (Tranøy 1999:97). Keynes’ tanker om å kutte i utgiftene, og heve skattene, i oppgangstider er således sjelden blitt fulgt. Stater har snarere handlet ekspansivt for å få opp sysselsettingen og stimulere økonomisk vekst (Wildavsky og Caiden 2004:70). Oljeinntektene kan i teorien finansiere det meste, samtidig som omfanget av formuen nødvendiggjør makroøkonomisk fornuft. Spørsmålet er i hvilken grad oljeinntektene kan sies å styrke budsjettenes ekspansive tendens, på bekostning av den kontraktive.

Hypotese 3: *Politikerne har problemer med å begrense utgiftsveksten i oljeøkonomien, mer enn de hadde i en situasjon preget av knapphet.* Økte inntekter forventes å minske behovet for prioriteringer og kutt, samtidig som nedskjæringer også blir vanskeligere

når elektoratet ønsker større bruk av penger. Som Listhaug (2005:847f) påpeker er det et misforhold mellom politikernes ønske om å spare for fremtiden og nordmenns ønske om å bruke mer oljepenger i den hjemlige økonomien. Narud og Valen (2007:276ff) viser også at et flertall av norske velgere ønsket større bruk av oljepenger ”enn man gjør i dag” i forbindelse med valgundersøkelsene i 1997, 2001 og 2005. Thurrow (i Larkey m.fl. 1981:199f) understreker, på mer generelt grunnlag, staters manglende evne til å allokere økonomiske tap, i motsetning til å tildele inkrementelle andeler av voksende inntekter.¹¹ Gjennomgangen av budsjettet forventes å tendere mot ”budsjettering ved addering” snarere enn at politikerne fremhever utgiftsposter som nedskjæringskandidater. Problemet med å kontrollere utgiftsveksten henger sammen med konseptet om base og rettferdige andeler. Bli noe først vedtatt ligger det gjerne en forventning om videreføring og opprettholdelse av budsjettposten. Å bremse utgiftsveksten handler således om å hindre etableringen av nye tiltak og reformer, så vel som å kutte i eksisterende ordninger.

*Hypotese 4: Det har blitt stadig vanskeligere å argumentere for økte skatter. Dette forsterkes da budsjettets klassiske inntekts- og utgiftsside per definisjon ikke forventes å gå i balanse.*¹² Skattenes fiskale funksjon blir mindre viktig for å finansiere utgiftene. Det er også rimelig å anta at oljeinntektenes økende omfang gjør alternativet ”bruk mindre oljepenger, inndra mer i skatt” lite fristende med tanke på folkeopinionen – ikke minst da store deler av opinionen opplever bruken av oljeformuen som for lav. Dette kan også knyttes til et paradoks kjent fra USA; trass endringer i politikernes syn på makroøkonomisk styring i 70-årene, beholdt befolkningen sine gamle preferanser, hvor ”[d]eficits remained unpopular, spending for programs appreciated, and taxes difficult to justify” (Wildavsky og Caiden 2004: 71). En slik holdning er trolig den samme i den norske befolkning, men oljekorrigerte underskudd oppfattes nok adskillelig annerledes enn utenlandsgjeld – da gjenstår kun ønsket om økt pengebruk og lavere skatter. Dette tenkes å gi utslag i en generell

¹¹ Her bør det nevnes at offentlige utgifter av BNP har sunket, mens utgifter i absolutt verdi har steget (SSB 2007a).

¹² I perioden som dekkes har alltid oljeinntektene måtte dekke gapet mellom budsjettets klassiske inntektsside (skatter og avgifter) og utgifter.

vegring fra politikernes side for å øke skattesatsene betydelig. Det er imidlertid naturlig å forvente at mens FrP er tilbøyelige til å ønske skatteletter, heller SV (og senere RV) mer mot skatteskjerpelser. Høyre og AP vil også stå i et slikt motsetningsforhold, men noe nærmere hverandre (Narud og Valen 2007:134, 164). En eventuell tendering mot sentrum vil henseile på Downs' medianvelgerteorem.

Hypotese 5: *Veksten i overføringene (fordelingsfunksjonen) fremstår som ukontrollerbar og fortrenger andre politiske prioriteringer, spesielt offentlig tjenesteproduksjon (allokeringsfunksjonen).* Full barnehagedekning (allokering) istedenfor kontantstøtte (fordeling) er uttrykk for en motsatt tendens. Å forfølge begge samtidig kan sies å være symptomatisk for oljeøkonomien. En tendens der overføringer opptar en stadig større del av budsjettet vil underbygge en evolusjonær utvikling i utgiftene. Det blir først snakk om en form for politisk inkrementalisme hvis ambisjonene bevisst begrenses. Det vil si hvis politikerne mer eller mindre utelukker drastiske omveltninger i bruken av budsjettets hovedfunksjoner. Da legger man imidlertid ikke en selvbegrensning på utgiftsbeslutningene – som er det konseptet først og fremst henviser til – men sin egen mulighet for å gripe inn.

Ukontrollerbar vekst i overføringene kan med fordel relateres til tilbøyeligheten i statsbudsjettene til ”å tilfredsstille tilstrekkelig”, i motsetning til å løse problemer en gang for alle. Siden budsjetter er en gjentakende prosess blir det å løse et politisk definert problem som kraftig vekst i overføringer en tilsynelatende uoverkommelig oppgave innenfor et og samme budsjettår.

Hypotese 6: *Politikernes mål med oljevirkosomheten er å maksimere inntekter, men de er samtidig betydelig skeptiske til å forskuttere fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene.* Som argumentert under 1.3 er det vanskelig å peke på andre motiv enn inntektsmaksimering, men spørsmålet er hvorvidt andre faktorer, eksempelvis miljø- og generasjonshensyn, endrer dette i perioden. Forskuttering vil defineres som å forutsette et høyere nivå på fremtidige oljeinntekter enn dagens som grunnlag for å øke utgifter, eller senke skatter. Den forventede vegringen mot dette kan først og fremst tilskrives at politikerne handler i en begrenset rasjonalitet når det

gjelder å kalkulere fremtidige oljeinntekter og omslag i oljeøkonomien. Som kapittel tre vil vise er det gode grunner til at å anta en slik begrenset rasjonalitet, samt at dette leder til en viss forsiktighet fra politikernes side. Oljepris, produksjon og investeringstakten har variert som følge av en rekke uforutsigbare faktorer som krig og konflikter innad i OPEC og teknologiske gjennombrudd. Sejersted (1999:11, 100) hevder Stortinget sannsynligvis hadde bedre grep omkring dampkraftens bruksnytte enn oljeutvinningen som ble drøftet over hundre år senere. Dette knyttes til Johan P. Olsens begrep ”petrolisering”, da at eksisterende politiske institusjoner ikke evner å styre utviklingen i oljesektoren, og industrien lever sitt liv uavhengig av politikken. At budsjetter er historiske og forenklede vil her kunne komme til forgrunnen, ved at politikerne baserer sine forventninger til oljeøkonomien på historiske erfaringer og utvalgte sammenlikninger.

2.3 Forskningsdesign

Med utgangspunkt i den overordnede problemstillingen er det på bakgrunn av foreliggende empiri og teori utledet proposisjoner som blir forkastet eller beholdt i konfrontasjon med budsjettinnstillingene. Således samsvarer fremgangsmåten med den Yin (1994:103, 106, 114) anser som mest hensiktsmessig for en casestudie. Samsvarer den utviklingen man forventer ut i fra hypotesene, med hva det empiriske mønsteret faktisk fremviser, styrker man studiens interne validitet. Logikken i en slik *pattern-matching* blir ytterligere tydelig ved at oppgaven legger opp til en tidsserieanalyse hvor det teoretiske mønsteret blir relatert til sporingen av hendelser over tid. Det forutsettes såkalte *interruptions* (avbrudd) i den kronologiske gjennomgangen av perioden 1990-2007, noe som kan avdekke hvorvidt for eksempel innføringen av handlingsregelen i 2001 medførte relevante endringer – i forhold til problemstillingen generelt, eller hypotese nummer en spesielt.

Analysen har ikke som siktemål å avdekke kausalitet da dette krever sterkere teori på området og, i forlengelsen, hypoteser tydelig forankret i denne (Yin 1994:116f). Problemstillingens spørsmål omkring ”påvirkning” og designets bruk av hypoteser ansees allikevel som berettiget. Oppgavens analyse passer godt inn i følgende beskrivelse, når eksisterende teori ikke belyser fenomenet på en tilstrekkelig

måte (Andersen 1997:72f): ”Dette åpner for nye teoretiske bidrag, men det forutsetter at studier kan gis en teoretisk posisjonering, der nye innsikter settes i sammenheng med eksisterende kunnskap på et område.” Den overordnede forskningsdesign er basert på utledningen av hypoteser fra foreliggende teori, samt empiriske utviklingstrekk. Deretter konfronteres disse proposisjonene med kildematerialet i finansinnstillingene ved bruk av kvalitativ dokumentanalyse. Redegjørelsen for valg av data og analysemetode er temaet for de to neste underkapitler.

2.3.1 Valg av data

Den årlige budsjettbehandlingen i Stortinget starter med sittende regjeringens forslag til statsbudsjett gitt ved St.prp. nr. 1 (”Gul bok”), samt fremlegget av St.meld. nr. 1 (Nasjonalbudsjettet). De ulike partigruppene på Stortinget utarbeider deretter sitt alternativ til statsbudsjettet. Finanskomiteens behandling av partienes standpunkter og regjeringens forslag ender opp i finansinnstillingen (B.innst.S.I). Den påfølgende finansdebatten avsluttes med votering over innstillingens vedtaksforslag og, i de senere år, samlet vedtak omkring rammeområdene. Etter innføringen av rammebudsjetteringen er behandlingen i fagkomiteene bundet av de vedtatte rammer og komiteene kan kun omallokere i tråd med sin respektive tildeling. Etter fagkomiteenes innstillinger er ferdigstilte avsluttes behandlingen ved voteringen av et endelig, saldert budsjett (Stortinget 2008).

Finansinnstillingen fremstår som mest relevant for å kunne svare på oppgavens problemstilling. Dokumentet inneholder sammenfatninger av regjeringens forslag samtidig som komiteens medlemmer, ved sine respektive partier, kommer med egne vurderinger. Ved at samtlige representerte partier kan fremme sitt ståsted gir dokumentet en grundigere fremstilling av statsbudsjettet, sammenliknet med å ha studert regjeringens statsbudsjettsforslag alene. Finansinnstillingen er videre på et abstraksjonsnivå som gjør materialet overkommelig og hensiktsmessig å analysere, sammenliknet med eksempelvis å skulle analysere samtlige av fagkomiteenes innstillinger. Sistnevnte ville gitt en for detaljert og oppstykket gjennomgang av budsjettet, mens finanskomiteen tilbyr en mer overordnet og prinsipiell drøfting som egner seg bedre til å besvare problemstillingen. Finansinnstillingene utgjør allikevel et

omfattende materiale (om lag 3500 sider), noe som krever en viss disiplin i lesingen. Til dette knytter det seg validitets- og reliabilitetsutfordringer. Det samme gjelder bruken av én kildetype, i motsetning til en såkalt datatriangulering. Så hvorfor dokumenter?

Dokumenter som kilder har flere styrker. Først og fremst er de stabile i den forstand at de er gjenstand for kontinuerlig etterprøving – av forskeren selv og utenforstående. De gir også en bred dekning av en lang rekke hendelser og situasjoner. Dette kan imidlertid slå begge veier. Mens intervjuet har sin styrke ved å gi data som er målrettet direkte på studiens tema, kan gjerne et omfattende dokumentmateriale si mye om alt, bortsett fra det som er relevant for problemstillingen. At dokumentene ikke er like målrettet kan samtidig være en styrke. Ved at empirien ikke er produsert for selve casestudien begrenses potensielle skjevheter i dataene (Yin 1994:80f).

Litteraturen omkring kildekritikk og dokumentanalyse er preget av historiefaget og konsentrerer seg ofte om temaer knyttet til dokumenters autenticitet, troverdighet, representativitet og mening (Scott 1990:19ff; Kjeldstadli 1999:169f; Prior 2003:14). Autenticiteten til finansinnstillingen er ubestridt. Når det gjelder troverdighet er finansinnstillingen, som alle andre dokumenter, oppstått innen en politisk eller annen sosial kontekst som svekker dens objektivitet. Utvalgsskjevhet kan ikke utelukkes siden valget av finansinnstillingen hviler på en kvalitativ vurdering av de tilgjengelige data. Et mer akutt spørsmål er imidlertid hvorvidt dokumentkildene alene kan besvare problemstillingen?

Ideelt sett skulle studien hatt andre former for data å støtte seg på. Dette ville gjerne vært intervjudata, eksempelvis av finanskomiteens medlemmer, eller Fraksjonsmerknadsarkivet til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).¹³ Grunnet oppgavens omfang er dog slike muligheter blitt utelukket. Det ansees som nødvendig å dekke en såpass lang periode som oppgaven gjør, og dermed er tilgjengelig tid begrenset. Perioden 1990 til 2007 tilbyr flere interessante utviklinger i konteksten for statsbudsjettsarbeidet som det har vært ønskelig å få med. Den starter med forslaget om å opprette Statens Petroleumsfond, som ble stående tomt frem til

¹³ Voteringsarkivet hos NSD vil også kunne være relevant for fremtidige studier, men datamaterialet etter år 2000 kan (foreløpig) ikke koples til budsjettsaker spesielt.

1996. Oljeinntektene begynte først å stige kraftig – mer enn politikerne var villig til å bruke innen samme år – i siste halvdel av 1990-tallet. Studien vil således dekke en situasjon preget av relativ knapphet, og senere rikdom. Videre ble det i 1998-budsjettet igangsatt prøveordninger med rammebudsjettering, noe som ble permanent innført fra og med 2001. Dette blir i likhet med handlingsregelen fra 2001 hevdet å være en institusjonalisering av en politisk inkrementalisme. Regjeringenes partipolitiske sammensetning varierer relativt mye, men det er kun de to siste år i perioden som består av en flertallsregjering. Slike hendelser kan beskrives som relevante avbrudd i tidsserien, og vil åpne for en viss analytisk kontroll. Fordelene ved en tidsserieanalyse, gitt ved den kronologiske serien av innstillinger, vil således kunne kompensere noe for mangelen på datatriangulering.

2.3.2 Dokumentanalyse

”[D]ocuments do not speak for themselves. The task of the [researcher] is to speak objectively on their behalf” (Scott 1990:11). Objektivitet i tolkning må være et siktemål, men det ligger samtidig potensielle skjevheter i forskningsopplegget. En potensiell fordreining ligger i at analysen kun vil konsentreres omkring den empirien som er relevant for hypotesene. Det er ikke gitt at hypotesene dekker de viktigste momenter for å besvare problemstillingen, og det oppstår et validitetsproblem hvis funnene, basert på hypotesenes holdbarhet, ikke reflekterer det de er ment å si noe om: politikernes handlefrihet og ambisjoner i oljeøkonomien. Relatert til dette er utfordringen å avgjøre hvilke endringer som kan tilskrives oljeformuen, og hva som stammer fra andre faktorer som generelle paradigmeskifter eller økonomiske endringer. Oppgaven må bli å sannsynliggjøre at endringer i politikernes handlefrihet og ambisjoner kan tilskrives oljeinntektene. I fraværet av statistiske tester og partielle sammenhenger vil de nevnte karakteristikker for perioden være hjelpsomme også her, men dette er allikevel ingen garanti (George og Bennett 2005:166f):

The most common challenge for the before-after design is that for most phenomena of interest, more than one variable changes at a time. It is therefore important to do process-tracing not just on the main variables of interest that changed at a particular time, but also on the other potential causal variables.

Det er med andre ord essensielt å forsøke å utelukke rivaliserende, konfunderende variabler som påvirkningsfaktorer (George og Bennett 2005:81f).

Dokumentanalyse innebærer at dokumenter blir tildelt rollen som analysens kilder, på lik linje med eksempelvis intervjudata (Repstad 2007:103). Innenfor kildekritikken skiller man gjerne mellom kilder som levninger, hvor forskeren selv trekker slutningene, og kilder som beretninger, hvor forskeren godtar kildens innhold som en mer eller mindre sannferdig beskrivelse (Kjeldstadli 1999:171ff). Innenfor statsvitenskapelig forskning vil ofte "[o]ffentlige dokumenter som meldinger og innstillinger fra regjering til storting, komitéinnstillinger i Stortinget, stortingsforhandlinger og NOU-rapporter vurderes [...] som uproblematiske beretninger da de regnes som spesielt troverdige" (Ryghaug 2002:306). Som nevnt ovenfor kan ikke finansinnstillingene sies å være rent objektive, og det virker mer riktig å plassere de i kategorien av dokumenter som har både levningselementer og beretningselementer (Kjeldstadli 1999:175).

Politikerne sier ikke (nødvendigvis) noe direkte om sin ambisjon og handlefrihet i budsjettene. Dette er gjerne slutninger som hviler på undertegnede tolkning og således brukes kildene som levninger. Med tanke på noen av hypotesene er det også gjerne hva som *ikke* blir sagt som er interessant. Forskjellen på levning og beretning kan illustreres med de følgende eksempler. At Høyre refererer til at nasjonalbudsjettet forutsetter en oljepris på 120 kroner, fire kroners nedgang fra året før, er beskrivende og kan med rimelighet tas som sant (spesielt siden den samme summen går igjen flere steder, samt samsvarer med finansinnstillingen året før). At Høyre sier Brundtland II-regjeringen burde kutte mer i arbeidsmarkedstiltak for å styrke norsk økonomi på lengre sikt er normativ og *bør* ikke brukes som en nøytral beretning for rikets tilstand (spesielt siden andre partier, som SV, SP, RV og AP, er av en annen oppfatning). Det kan derimot brukes til å slutte noe omkring Høyres holdning til å bekjempe arbeidsledighet med tiltaksplasser. Skillet mellom levning og beretning vil ikke fremheves direkte i analysen, men det er nødvendig å reflektere over hvilke "bevis" som ligger bak slutningene, samt sikre etterprøvbarhet med nøyaktige referanser. I og med at den empiriske delen av oppgaven har lite andrehåndslitteratur å støtte seg til er dette også avgjørende for konklusjonenes validitet. Der min tolkning er

toneangivende vil dette fremkomme, samtidig som en grundig empirisk gjennomgang vil belyse hvilke momenter som er grunnlaget for analysens slutninger.

Utover skillet mellom levning og beretning blir det mer avansert når man beveger seg inn på hvordan man skal trekke mening ut av teksten. Her oppstår det gjerne en avveining mellom ønsket om å forstå intensjoner og ønsket om å forklare utfall, eller, mer overordnet, mellom hermeneutiske og hypotetisk-deduktive tilnærminger. Denne oppgaven vil i et slikt spenningsfelt komme et sted mellom de to. Analysemetoden hviler ikke på en hermeneutisk sirkel, der opprinnelige spørsmål og hypoteser reformuleres ettersom man får ny innsikt i materialet. Snarere ligger hypotesene fast og beholdes eller forkastes i møte med empirien. Det er allikevel ingen positivistisk søken etter årsakssammenhenger, da verken teoriene det tas utgangspunkt i, eller de empiriske ”testene” er av en slik natur (Kjeldstadli 1999:119ff). Analysen kan således sies å ha en ”tykk” innfallsvinkel hva gjelder selve tolkningen av teksten, men en *relativ* streng ramme for hva som i utgangspunktet skal tolkes.

En tilnærming til teksttolkning der man ikke benytter noen bestemte tolkningsverktøy er utsatt for den kritikken Ryghaug (2002:304f, 310) reiser mot klassisk bruk av dokumentanalyse i statsvitenskap, nemlig at den raskt reduseres til ”pragmatisk-naivistisk tekstlesning”. Det er imidlertid få klare fremgangsmåter for tekstanalyse utarbeidet innenfor metodelitteraturen. Hermeneutiske tilnærminger blir gjerne sett på som vitenskapelig inspirasjonskilde, men fremkommer ikke som et konkret analyseverktøy. Samtidig blir den klassiske tilnærmingen, mer eller mindre fulgt i denne oppgaven, ofte karakterisert som overflatisk lesning der ting tas for dens ”face value”. Det understrekes allikevel at man kan ”[...] få mye ut av en tekst ved å lese den oppmerksomt flere ganger, og noen ganger kan en slik spontan lesning uten bruk av tekstanalytiske metodeverktøy være formålstjenlig” (Ryghaug 2002:304f). Gitt at hypoteser veileder analysen, samt at serien med finansinnstillinger er et omfattende kildemateriale, fremstår sistnevnte tilnærming mest hensiktsmessig – uten nødvendigvis å måtte påberope seg overflatiskhet eller spontanitet.

3. Den norske oljeøkonomien – fra røde til unike tall

3.1 Den norske oljehistorien begynner

Det norske oljeeventyret startet i 1962 da Philips Petroleum Company søkte om konsesjon til gass- og oljeutvinning på det som skulle bli den norske kontinentalsokkelen. Syv år etter ble det gjort funn i Nordsjøen, og 9. juni 1971 startet produksjonen på Ekofisk-feltet. Det var ikke tilfeldig at det var et internasjonalt oljeselskap som gjorde oppdagelsen. Norske private interesser ble bevisst holdt utenfor det som fremstod som et risikabelt foretakende (Claes 2003:47; Claes 2001:327, 339). Interessene til oljeselskapene og Norge sammenfalt samtidig på en rekke punkter. Oljeselskapene ønsket også en rask avklaring på hvorvidt det fantes olje, samt at de støttet opp om midtlinjepriippet for inndelingen av kontinentalsokkelen. Norge kunne ikke tilby lave utviklingskostnader, og med datidens oljepris ville profittmarginene bli trange, men til gjengjeld var det et politisk stabilt område (Sejersted 1999:16ff).

Oljepolitikken ble på 60-tallet forvaltet i komiteer utenfor den eksisterende departementsstruktur, i hendene på et lite antall personer. Slik ble omsider Jens Evensen en sentral skikkelse i utformingen av norsk oljepolitikk (Claes 2001:338f). Sejersted (1999: 19ff) sporer Evensens politikk tilbake til tre prinsipper. Staten hadde et *moderniseringsprogram* i industripolitikken. Oljen skapte gode muligheter for å skape en moderne norsk industri, slik vannkraften hadde gjort tidligere. Videre skulle staten virke *kompensatorisk*. Dette innebar at staten skulle involvere seg mer direkte om ikke dynamikken i markedet leverte. Det tredje prinsippet, noe merkverdig under sosialdemokratiets storhetstid, var statens vektlegging av *ikke-diskriminering* av norske private interesser. Resultatet ble snarere en diskriminering av samtlige private, nasjonale interesser, i favør de internasjonale oljeselskaper. Dette skulle dog endre seg.

3.2 Fornorskingen av oljeindustrien – fra trumfkort til svarteper

Man skulle ikke langt ut i det neste tiår før politikkskiftet åpenbarte seg. Snart så man konturene av en fornorskingsprosess, der "[...] oljevirkksomheten skulle integreres i det norske samfunn, den skulle overrisle samfunnet og skape virksomhet og velstand overalt" (Sejersted 1999:25). Samme år som Ekofisk ble operativt vedtok Stortinget de

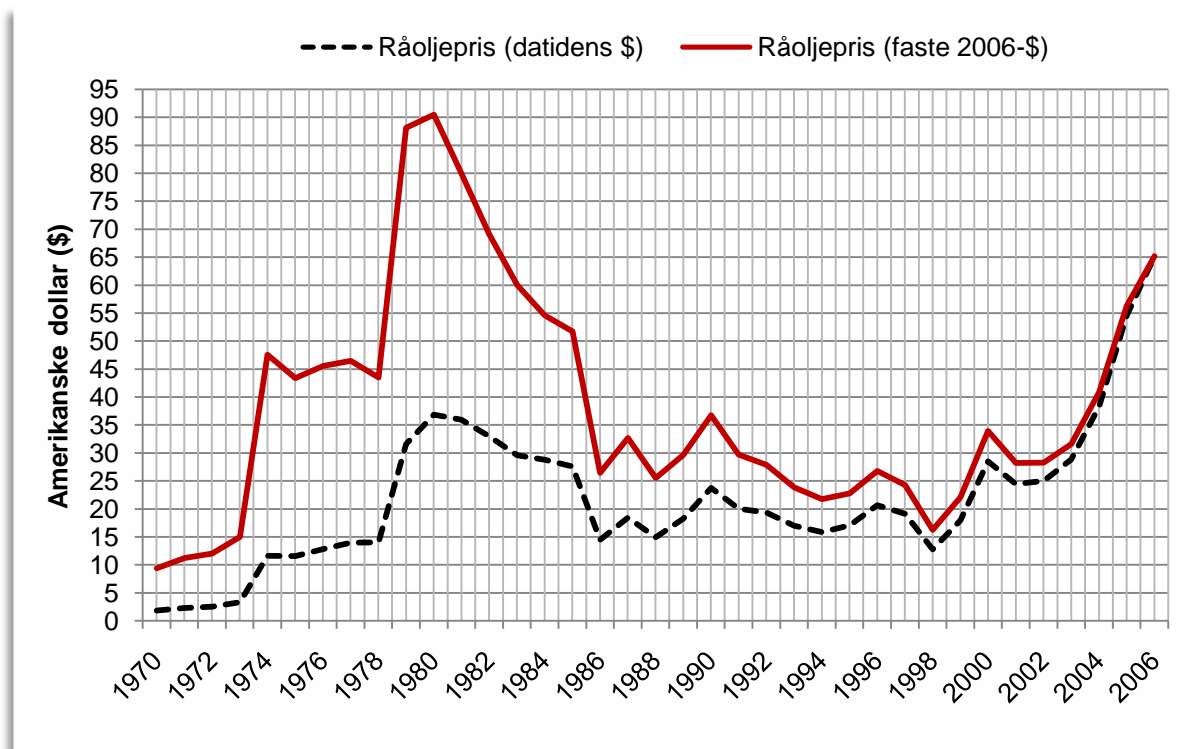
såkalte ”10 oljebud”. Disse var ment å sikre statlig kontroll over samtlige aktiviteter på sokkelen, et statlig oljeselskap skulle opprettes, og oljeressursene skulle stimulere ny industriell aktivitet. Videre skulle Norge bli uavhengig av råoljeimport, olje og gass skulle legges i rør inn til fastlandet, og gass skulle helst utvinnes fremfor å brennes på plattform (Claes 2003:48; NOU 2004:156).

Året etter fulgte organisatoriske endringer der man fikk en tredelt byråkratisk struktur som skulle forvalte oljesektoren: Statoil skulle ta seg av statens forretningsmessige interesser, Oljedirektoratet hadde ansvaret for daglig administrasjon, utforskning og kontroll av sokkelen, mens Industridepartementet (fra 1978 Olje- og Energidepartementet) håndterte lovgivning, prinsipper og konsesjonssystemet (Claes 2001:339). Statoil ble gitt en særstilling i norsk oljesektor. Selskapet ble garantert en direkte andel på 50 prosent i alle felt, samtidig som det slapp å bære utgifter i letefasen. Senere innførte man i tillegg den såkalte glideskalaen, som innebar muligheter for å øke Statoils andel med ytterligere 30 prosent. Statoil skulle være statens styringsinstrument, og etter 1973 hadde selskapet fullt innsyn i de internasjonale selskapenes operasjoner, samt vetorett i alle beslutninger som angikk produksjonstillatelser og planlegging av utvinning (Claes 2003:48). Sammenliknet med 60-årenes privilegier satt de internasjonale oljeselskapene igjen med svarteper, Statoil. I løpet av 70-tallet sikret staten seg en betydelig del av den kommende oljeformuen, men inntektsstrømmen skulle ikke skyte fart før begynnelsen av neste tiår (Claes 2003:48).

3.3 Sjahens fall, oljeprisens oppsving og oljeeventyrets kollaps

På de tre årene fra 1978 til 1981 økte petroleumssektorens andel av BNP fra 6,8 til 16 prosent noe som tilsvarte en femdobling av statens petroleumsinntekter. Nå var det et faktum, “[t]he Norwegian economy had been transformed into an oil-based economy” (Claes 2003:49). Norsk produksjon endret seg lite i perioden og veksten i inntektene skyldtes således drivet i oljeprisen (Claes 2001:339, 173f). At oljemarkedet er politisk ladet blir godt illustrert av utviklingen i oljeprisen, som vist i figur 3.1 nedenfor. Vi kan lese flere politiske hendelser ut fra topp- og bunnpunkter. OPECs embargo av USA og Nederland i 1973, turbulens i Iran fra 1978 som endte med sjahens fall i 1979,

samt Iran-Irak krigen fra 1981, ga alle tydelige prisopp ganger. For å opprettholde de høye oljeprisene i årene som fulgte forsøkte OPEC å samkjøre produksjonskutt ved kvoter fra og med 1982 (Claes 2001:173ff).



Figur 3.1 Pris på råolje i faste og løpende priser (1970-2006)¹⁴

Kilde: tall hentet fra BP (2007).

Kvotepoepellet ble imidlertid undergravid siden de fleste medlemslandene opptrådte som gratispassasjerer, samtidig som det nedadgående presset på prisene ble ytterligere forsterket av økt oljeproduksjon utenfor OPEC. I 1985 ble presset stadig sterkere; organisasjonen hadde ikke kun en lavere markedsandel enn tidligere, det var også nedgang i etterspørselen generelt. På toppen av dette falt dollarkursen. Dette kan sees i ulikheten mellom de to linjene i figur 3.1, hvor priser i faste dollar har en brattere kurve enn løpende dollar. Den 9. desember 1985 besluttet OPEC, med Saudi Arabia som pådriver, å endre strategi fra å beskytte pris til å beskytte markedsandeler. Dette betød priskrig, og bare tre dager etter avgjørelsen hadde oljeprisen sunket med tre dollar. Det kommende året skulle den falle ytterligere (Claes 2001:173ff, 306f). Dette kommer klart frem av figur 3.1.

¹⁴ Frem til og med 1983 er prisen oppført etter *Arabian Light*, etter 1984 på *Brent*. Grunnet kvaliteten på sistnevnte er det vanlig å henvise til denne for å få prisen på Nordsjøolje.

Fallet i oljeprisen ble dramatisk for norsk økonomi. Den norske stats skatteinntekter fra oljeindustrien falt fra 71 milliarder i 1985 til 16 milliarder i 1988 (faste 2001-kroner). Kronen ble devaluert med 12 prosent, noe som var tradisjonell politikk for å skjerme eksportindustrien. I 1987 fikk man imidlertid et skifte i norsk økonomisk politikk da regjeringen innførte høy rente og låst valutakurs. Diverse kutt i de offentlige utgifter tilsvarte fire prosent av BNP, samtidig som samlet etterspørsel falt med liknende siffer som følge av den høye renten (Claes 2003:51f). Prisfallet endte også opp i noe av et paradoks for staten som to år tidligere hadde foretatt viktige organisatoriske endringer i oljesektoren (Sejersted 1999:72).

De stigende oljeinntektene på begynnelsen av 80-tallet hadde i følge Willoch-regjeringen gitt Statoil for stor makt og innflytelse og det ble et poeng å skille Statoils aktiviteter som operatør, og selskapets rolle som forvalter av statens inntektsstrøm. I 1984 kom den borgerlige regjeringen frem til et kompromiss med Arbeiderpartiet som bunnet ut i etableringen av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Et direkte statlig eierskap i oljefelt skulle kanalisere deler av oljeinntektene direkte til statskassen istedenfor kun gjennom Statoil. SDØE så knapt positive tall før 1994, ikke minst på grunn av prisfallet i 1986 (Claes 2003:50f). Denne gangen ble staten sittende med feil kort på hånden, SDØE, mens Statoil på sin side også nå kom godt ut av det. Selskapet beholdt blant annet Statfjord-feltet, mens SDØE for det meste satt med uutviklede felt. Slutten på tiåret skulle bli begynnelsen på slutten for fornorskingspolitikken (Sejersted 1999:68f, 72; Claes 2003:50f).

3.4 Globaliseringen tar til og Statoil settes fri

Slutten på den kalde krigen brakte med seg nye utfordringer. Jernteppet fall åpnet for oljevirkosomhet i nye deler av verden, noe som fristet de internasjonale selskapene. Dette satte spørsmålsteget ved fruktbarheten til fornorskingspolitikken, og svaret ble å lette på skattetrykket og avvikle glideskalaen. Med større fleksibilitet i det norske systemet ble både Statoil og de internasjonale selskapene fornøyde. I en mer forretningsbasert rolle ville Statoil ha større mulighet for å ta egne prioriteringer. På flere måter hadde den tidligere ordningen, med obligatorisk halvdel i alle felt, vært en byrde (Claes 2003:52f).

”Vingeklippingen” av Statoil i 1984 var første skritt mot et tydeligere skille mellom forretning og forvaltning, og i forlengelsen mellom privat og offentlig ved en delvis gjeninnføring av den tidligere ikke-diskrimineringen. Utviklingen snudde noe i løpet av 90-tallet, ikke minst i gassektoren hvor det utviklet seg en stor gråsoner mellom det offentlige og det private (Sejersted 1999:71, 77f). Dette illustreres godt av den såkalte GFU-saken der Kommisjonen i 2001 konkluderte at Statoil og Hydros samordning av salg av gass gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU) var brudd på artikkel 53 i EØS-avtalen som omhandler ulovlig prisfiksjon, fastsetting av volumbegrensninger og andre typer for kartellvirksomhet (Claes 2002:314ff).

Ved tusenårsskiftet vendte Statoil blikket utover de norske grenser, men utenlandsinvesteringer krevde mer kapital enn selskapet kunne skaffe alene. Allianser med andre internasjonale selskaper krevde aksjer som byttemiddel, og privatisering ble stadig mer aktuelt – om enn omstridt (Claes 2003:56f). Campbell (2005:50) beskriver det slik:

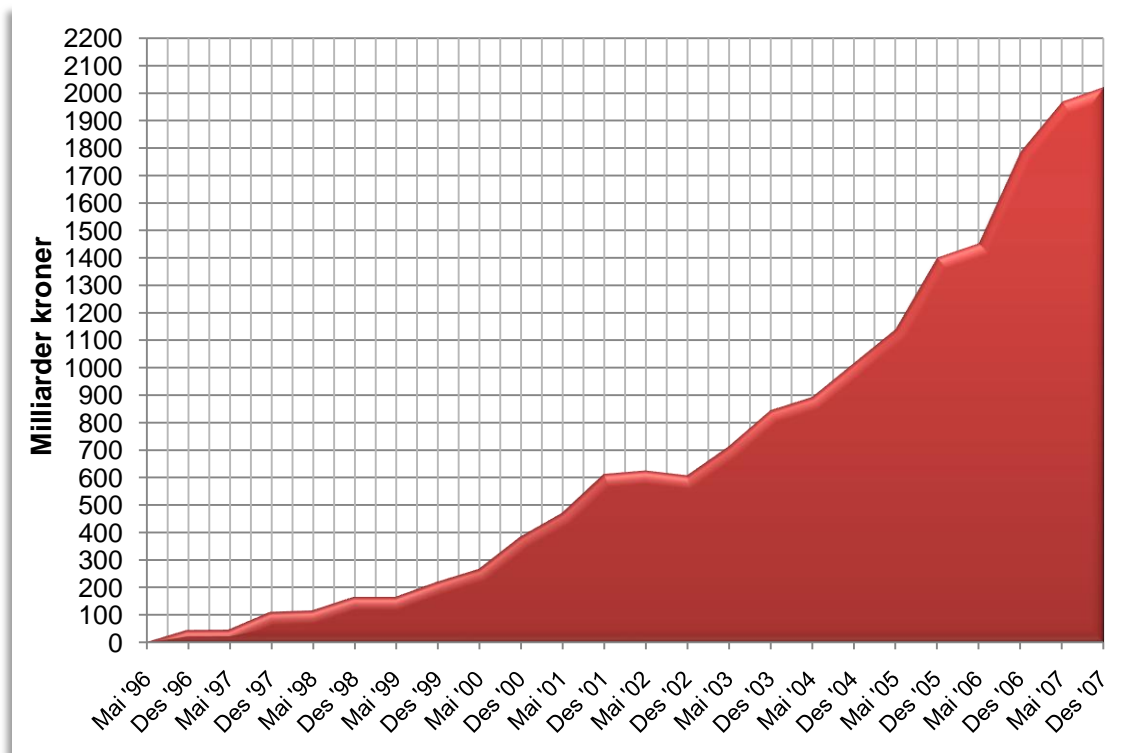
It is curious that Norway, having made enormous investments in its state company, should now decide to privatize it so that foreign investors should come to own the priceless national oil and gas patrimony that is set to become infinitely more valuable as world depletion grips.

Som følge av delprivatiseringen av Statoil i juni 2001, og den nye rollen som privat markedsaktør, kunne ikke lenger selskapet styre SDØE. Et nytt holdingselskap, Petoro, skulle ivareta statens direkte eierinteresser, mens Statoil også denne gangen fikk ansvaret for selve salget av statens olje og gass. Nylig fikk man sammenslåingen av de to gjenværende norske oljeselskapene, Norsk Hydro og Statoil. Dette kan også sees som en respons på globaliseringen og behovet for å hevde seg i den internasjonale konkurransen (Claes 2003:52ff). Ved internasjonaliseringen av Statoil kan oljeindustrien sies å ha blitt en viktig ”premissleverandør” for norsk utenrikspolitikk (Sejersted 1999:71). Det er ingen grunn til å anta at dette har blitt mindre fremtredende ved StatoilHydro. Samtidig finner nye oljemilliarder, fra fjerne strøk, veien til den norske statskassen.

3.5 Rikdommens voktere

3.5.1 Petroleumsfondet – fra ubrukt til utbrukt?

Petroleumsfondet ble etablert ved lov i 1990 som et grep for å sikre en forsvarlig bruk av petroleumsformuen. Som vi var inne på under 1.1 bør petroleumsinntektene forstås som formue og håndteres deretter. Løpende oljeinntekter tilsvarer nedgang i olje- og gassforekomstene, og det er derfor snakk om å transformere naturformue til finansiell formue. Oljefondet blir et middel for å oppnå en langsiktig og opprettholdbar budsjettpolitikk, et behov som springer ut fra en rekke hensyn. Vi har allerede vært innom den såkalte hollandske syke; fondet vil bidra til å hindre en for rask innfasing av oljeinntektene i økonomien, med påfølgende endringer i næringsstruktur og behov for sjokkpregede innstramminger. Videre vil skillet mellom opptjening og bruk av oljeinntektene skjerme den norske økonomien fra svingninger i oljeprisen (Olsen og Tveit 2002:99ff). Som vi ser av figur 3.2 under har denne ”bufferen” vokst jevnt og trutt siden den første avsetningen i mai 1996.



Figur 3.2 Plasseringer for Statens Pensjonsfond – Utland (1996-2007)

Kilde: Tall hentet fra SSB (2008d).

Oljefondet er tildelt en sentral posisjon innenfor en helhetlig budsjettprosess, noe som understrekes ved at budsjettpolitikken er direkte avgjørende for hvor mye

som plasseres i fondet. Inntektene til fondet tilsvarer hovedsakelig statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og fondets avkastning. I tillegg kommer salg av aksjer i Statoil og eierandeler i SDØE, men disse er mer sporadiske. Oljefondets utgifter utgjør finansieringen av budsjettets oljekorrigerte underskudd. Tempoutvalgets forslag fra 1983 la opp til at bruk av oljeinntekter skulle bestemmes ved en selvstendig beslutningsregel, samt en fondssparing mer uavhengig av statsbudsjettets balanse. Dette ville ha undergravd inntrykket av hvor mye som spares til fremtidens generasjoner, gitt ved statsbudsjettets årlige overskudd. På en annen side er det ikke slik at de løpende budsjettoverskudd man opererer med i dag gir et fullstendig bilde av fremtidig handlefrihet; fremtidige pensjonsforpliktelser bokføres ikke i statsregnskapet og disse utgiftene er ventet å øke fra åtte prosent av BNP i 2001, til over 17 prosent i 2030 (Olsen og Tveit 2002:101ff).

Det er med tanke på utviklingen i pensjonsutgiftene flere har tatt til orde for en hel eller delvis fondering av pensjonsforpliktelsene, helst på individuell basis, som alternativ til dagens oljefond. Dette vil frita den yngre arbeidsstyrke fra ansvaret ved å finansiere pensjonen til de eldre, og som Isachsen (2002:29) argumenterer videre: ”Den enkelte må få – og føle – eiendomsrett til midlene [...] Bare da vil den enkelte skjønne hvor viktig det er at det meste av oljeinntektene faktisk settes til side.” For å hindre at oljeformuen skaper et klima der vanskelige – og da gjerne upopulære – beslutninger blir utsatt, kan det også være gode grunner til å finne ”[...] ways to immunize the fund from political interference, just as other key institutions – the courts, media, and now even central banks – have been depoliticized over the years.” (Gylfason 2002:29). Hvordan ville en slik fristilling av fondet påvirke statsbudsjettet, rent bortsett fra bortfallet av oljepengene som finansieringskilde?

Slik det er i dag er ikke Statens *Pensjonsfond – Utland* et reelt pensjonsfond, og siden midlene ikke er øremerkede kan politikerne i teorien bruke pengene på hva de vil (Finansdepartementet 2008a). Åpner man imidlertid for å splitte oljefondet opp i øremerkede fond til pensjoner, veibygging, forskning eller liknende, vil man svekke statsbudsjettets tradisjonelle rolle som enhetlig og fullstendig. Mens fullstendighet innebærer at samtlige av statens utgifter og inntekter skal føres opp er ”et budsjett [...] enhetlig dersom det er mulig å bruke alle typer inntekter til å dekke alle typer utgifter.

Enheten reduseres dersom inntekter blir øremerket til spesielle formål.” Slike prinsipper er ment å sikre budsjettet som et effektivt styringsinstrument (Finansdepartementet 2008b). Selv om en ren ”teknokratisk” forvaltning av nasjonens rikdom innebærer visse demokratiske dilemmaer, kan man hevde at en eventuell politisk inkrementalisme beveger seg i retning av en slik avpolitisering som Gylfason (2002:29) nevner. Her står spørsmål omkring rammebudsjettering og handlingsregelen sentralt.

3.5.2 Rammebudsjettering

Som følge av Innst.S.nr.243 (1996-1997) forenklet man budsjettprosessen i Stortinget ved at salderingen falt bort. Videre gikk politikerne over til å fatte rammevedtak for 23 netto utgiftsrammer og to inntektsrammer i forbindelse med behandlingen av finansinnstillingen. Disse virker bindende for den senere behandling i fagkomiteene da omdisponeringer må skje innenfor den vedtatte totalrammen. Med dette, først som prøveordning og senere permanente innføring fra 2001, beveget budsjettbehandlingen seg bort fra en såkalt nedenfra-og-opp mot en ovenfra-og-ned prosess (Helland 2004:392). I uttalelsene knyttet til innstillingen er SV det mest skeptiske partiet siden ”[b]udsjettreformutvalget legger [...] for stor vekt på behovet for å føre en stram finanspolitikk i overskuelig framtid.” SP er delt i synet på rammebudsjettering og ville gjerne avventet innføringen til etter man så flere konsekvenser av en liknende reform i Sverige. Foruten disse to er det bred enighet om behovet for reform. Utvalget for vurdering av budsjettreformene konkluderer med at reformene internt i Regjeringens budsjettbehandling anno 1990 – innføringen av rammekonferanser og oppgivelse av bilaterale budsjettkonferanser – sikrer hensynet til langsiktighet og helhet (Innst.S.nr.243 (1996-1997):underkapittel 1.2.6). Slike hensyn vektlegges også i reformeringen av Stortingets rolle – og SVs kommentar ovenfor illustrerer hvorfor rammebudsjettering kan sees som et disiplinierende redskap.¹⁵

¹⁵ Det er særlig ett moment som overskygges når det forutsettes at vedtak av totalrammer begrenser utgiftene, sammenliknet med salderingsordningen. Dette gjelder Ferejohn og Krehbiels (1987:302ff, sitat 302) argument at rammebudsjettering ikke automatisk gir mindre budsjetter, da dette avhenger av budsjettaktørenes preferanser: ”[...] they do not select a budget choice without anticipating the consequences of that first choice [...]”

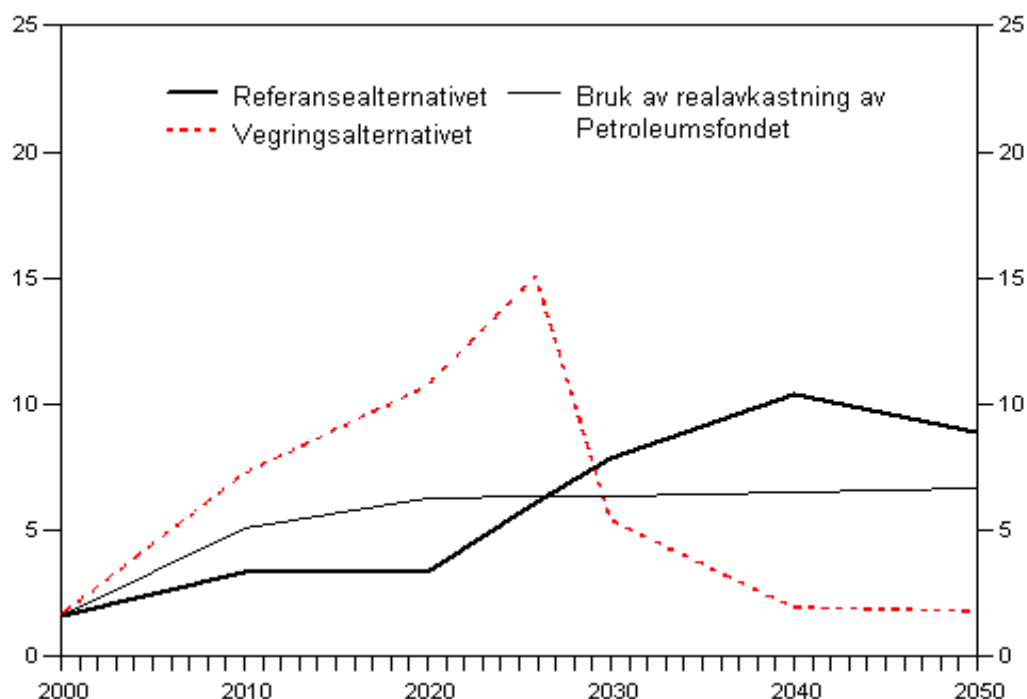
Bakgrunnen for utvalgets tilråding kan spores tilbake til fire målsettinger for budsjettbehandlingen. Den skal sikre en langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk, effektiv ressursbruk, demokratisk behandling og rasjonell budsjettprosess. Det fremheves at økonomien må skjermes for svingninger i oljepris, og stigende pensjonsutgifter og synkende petroleumsinntekter bør være tas i betraktning. Budsjettpolitikken skal forfølge folkets ønsker på en kostnadseffektiv måte, og som det fastslås: ”Avstemmingen av mål og ønsker vil ofte innebære at noen grupper vil tjene, mens andre vil tape [...] Dette innebærer at det må foretas bevisste fordelingspolitiske valg.” Ved en fragmentert behandling av enkelte poster og kapitler har man gjerne endt opp med budsjetter som ikke reflekterer flertallets vilje. En hovedhensikt med rammebudsjettering er å få helheten i fokus. En rasjonell behandling knyttes til en raskere avklaring på tildelte rammer av hensyn til blant annet kommunene (Innst.S.nr.243 (1996-1997):underkapittel 2.1ff, sitat 2.3). Hvorvidt slike ambisjoner gjør seg gjeldende, og hvilke endringer vi kan observere i politikernes handlefrihet etter innføringen av rammebudsjettering vil fremkomme i vurderingen av holdbarheten til hypotese én. Dette vil også avhenge av handlingsregelens betydning.

3.5.3 Handlingsregelen – hvorfor binde seg til masten?

I følge Cappelen (2002:37) er det vanskelig å begrunne handlingsregelen ut i fra klassisk økonomisk teori. Dette gjør den allikevel ikke *uforståelig*, da den som politikkregel er ”[...] relativt enkel å presentere og gjennomføre i praksis.” Handlingsregelen går ytterligere i retning av å skape et skille mellom opptjening og bruk, og den legger opp til en bærekraftig finanspolitikk. Rammebudsjettering er ment å bringe størrelsen på totalutgiftene i fokus, men hva ”taket” skal være kommer først ved handlingsregelen. I kontekst av en voksende oljeformue har ikke balanse i budsjettet vært tilstrekkelig for å sikre disiplin, men snarere har man styrt etter den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren (Olsen og Skjæveland 2002:71).

Handlingsregelen legger opp til at man i det enkelte budsjettår skal ha et strukturelt budsjettunderskudd, der oljeinntektene holdes utenom, som tilsvarer forventet realavkastning av oljefondet (tallfestet til 4 prosent) ved inngangen til

budsjettåret (Olsen og Skjæveland 2002:72, 87). Dette alternativet ble blant annet valgt på grunnlag av tre ulike scenarier lansert i Stortingsmelding 29 (2000-2001) som fremgår av figur 3.3 nedenfor.



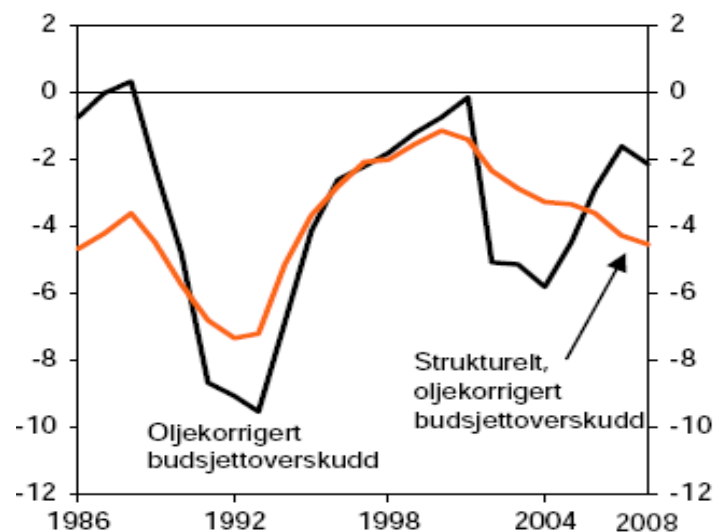
Figur 3.3 Statsbudsjettets oljekorrigerede underskudd ved ulike alternativer for innfasing av oljeinntektene (prosent av BNP for Fastlands-Norge)

Kilde: figur hentet fra Olsen og Skjæveland (2002:74).¹⁶

Som figuren viser er spørsmålet *når* vi skal bruke oljeinntektene, og ikke *hvorvidt* man skal. Referansealternativet forutsetter at skattene og det offentlige tjenestetilbudet mer eller mindre holdes på et konstant nivå frem mot 2050, samt at det ikke introduseres nye velferdsreformer som krever midler. En utsettelse av effektiviseringstiltak vil som figuren viser få sitt motsvar i raskt økende utgifter fra 2020 av, noe som vil bety signifikante omstillinger i økonomien. Vegringsalternativet legger opp til en økning i offentlig sysselsatte med omtrent 1,6 prosent i året (gjennomsnittet på 90-tallet). Som navnet tilsier vil vegringsalternativet resultere i påkrevde innstramminger på et senere tidspunkt, med dramatiske konsekvenser, der i blant et kutt på 400.000 årsverk i det offentlige mellom 2020 og 2030. Endelig har vi handlingsregelen som gir en større bruk av oljepenger frem mot 2025 sammenliknet med referansealternativet, men samtidig en jevnere innfasing (Olsen og Skjæveland 2002:73ff).

¹⁶ Kopiert fra elektronisk utgave, URL: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/vedlegg/OA/Kapittel_i_bok_handlingsregelen.pdf

Siden handlingsregelen benytter realavkastningen, og ikke den nominelle, bevares fondets kapital for kommende generasjoner – selv etter inntektsstrømmen stanser. Sammenliknet med en bruk fundert på den såkalte permanentinntekten vil ikke handlingsregelen basere seg på at formuen på havbunnen er like mye verdt som fordringene i utlandet. Når det samtidig legges opp til forventet avkastning, og ikke den reelle, skjerner man budsjettet fra variasjoner i aksje- og obligasjonskurser. Et liknende hensyn ligger bak benyttelsen av det strukturelle underskuddet. Først og fremst ville konjunktursvingninger gjerne bli forsterket hvis man skulle justert det årlige budsjett etter nedganger og oppganger i arbeidsledighet og skatte- og avgiftsinntekter. Videre foreligger det visse regnskapshensyn og transaksjoner som ikke påvirker aktivitetsnivået. Som det fremgår av figur 3.4 gir disse korrigeringene mer stabilitet over tid sammenliknet med det faktiske oljekorrigerte underskudd (Olsen og Skjæveland 2002:79, 87ff).



Figur 3.4 Faktisk oljekorrigert budsjettbalanse versus den strukturelle (prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge)

Kilde: St.meld. nr. 1 (2007-2008):59.

Det finnes ikke andre eksempler på land med naturrikdommer som har tatt til takke med å bruke avkastningen av formuen (Olsen og Skjæveland 2002:82). Som Claes (2001:23) også understreker tilhører gjerne oljeressursene stater, “[...] which tend to spend the money they earn.” Men selv om politikerne skulle ha bundet seg til masten hva gjelder hvor mye oljepenger som kan brukes sier ikke regelen noe om hvordan man skal bruke de (Olsen og Skjæveland 2002:95). Her kommer ambisjoner inn i bildet, det samme gjelder selve overholdelsen av handlingsregelen. I neste

kapittel vil politikernes handlefrihet og ambisjoner i lys av blant annet oljefondet, rammebudsjettering og handlingsregelen analyseres nærmere.

4. Statsbudsjettet i oljeøkonomien – farvel til de små skritts politikk?

Finanskomiteens innstilling hviler på en gjennomgang og diskusjon av Regjeringens forslag til statsbudsjettet. Av hensyn til oppgavens omfang og flyt er det lagt opp til tre bolker: Syse-regjeringen og regjeringen Brundtland III (budsjettene for 1990 til og med 1996), Jagland-regjeringen, Bondevik I, samt Stoltenbergs første regjering (for 1997 til og med 2001), og endelig Bondeviks andre regjering sammen med to budsjettår for Stoltenberg II-regjeringen (2002-2007). Det synes ikke videre problematisk å behandle regjeringer med ulike partifarge sammen. For det første er det tre tilfeller av kortvarige regjeringer, og en fremstilling av hver enkelt regjering ville raskt bli noe oppstykket og trekke for langt. For det andre vil gjerne det første budsjettår i en regjeringsperiode preges sterkt av forrige regjering siden det ikke er tilstrekkelig tid til en total revisjon. Eksempelvis vil premisene for Syse-regjeringens første budsjett langt på vei legges av forslaget til Brundtlands andre regjering, mens hennes tredje regjeringens budsjett farges av Syse-regjeringens. En tredje begrunnelse er at det gir et godt utgangspunkt for å kontrastere.

Hver hypotese vil drøftes i eget underkapittel innenfor de tre bolkene. Dette fremgår blant annet ved at siste tall i underoverskriften henviser til hypotesenummer. Selv om hypotesene knytter seg til utviklinger over tid vil holdbarheten vurderes innenfor hver periode. Det vil imidlertid ikke bli gitt noen endelige konklusjoner før samtlige regjeringer er gjennomgått. I forbindelse med den kronologiske gjennomgangen vil det samtidig være naturlig å peke på noen utviklinger fra tidligere år. I kapittel fem vil de overordnede utviklingstrekk for perioden under ett fremheves, og hypotesene vil følgelig bli endelig forkastet eller beholdt.

I analysen vil følgende partiforkortelser benyttes: Rød Valgallianse (RV), Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (AP), Senterpartiet (SP), Kristelig Folkeparti (KrF), Fremskrittspartiet (FrP).

4.1 Syses havari og Brundtland ved roret for tredje gang (1990-1996)

4.1.0 Fra overvurdert til undervurdert vekst

1988 ble startåret for den kraftigste konjunkturedgangen i norsk økonomi, noe som fra 1990 ble forsterket ytterligere av et internasjonalt konjunkturtilbakeslag. I finansinnstillingen for 1990-budsjettet fastslår Syse-regjeringen at arbeidsløsheten er den høyeste siden andre verdenskrig, og den skulle vise seg å øke ytterligere. Som tabell 4.1 viser overvurderer regjeringene vekstevnen i den norske fastlandsøkonomien de tre første år i perioden (B.innst.S.I (1989-90):4, 8; B.innst.S.I (1993-94):8ff, 15; NOU 2000:65, 71). For 1994 fremstod derimot utsiktene for norsk økonomi mer lovende, og Brundtland III-regjeringen knytter oppsvinget til vekstimpulser fra oljeinvesteringer og en aktiv budsjettpolitikk. I tråd med et skiftende klima forventet imidlertid OECD en strammere finanspolitikk fremover (B.innst.S.I (1993-94):8ff, 15). Som tabell 4.1 viser innfris dette. Den økonomiske veksten tar seg opp fra 1993 – sterkere enn regjeringen la til grunn – og budsjettets stimuli av etterspørselen går fra en ekspansiv til en mer stram budsjettpolitikk. Samtidig beveget man seg fra markante budsjettunderskudd til overskudd fra 1995 og utover. Skiftet resulterte i 1996 til netto avsetninger i oljefondet for første gang (NOU 2000:78).

Tabell 4.1 Sentrale økonomiske størrelser i regjeringens budsjett 1990-1996¹⁷

	Anslått vekst i BNP (%)		Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd (mrd kroner)	Budsjettets påvirkning på etterspørselen (%)*	Forventet oljepris (kroner per fat)	Faktisk vekst i BNP for fastlandet (%)**	Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst (%)**
	Totalt	Fastlands-Norge					
1990	1,5	1,5	-35,5	0,5	120	1,0	4,7
1991	2,75	2,25	-50,9	1,25	126	1,4	4,3
1992	2,5	2,5	-65,1	1,25	131	2,2	4,0
1993	1,5	1,75	-75,4	0,0	127	2,8	1,2
1994	3,0	1,75	-72,5***	-0,5	120	4,1	-0,3
1995	2,75	2,5	-56,1***	-0,75	115	2,9	-0,9
1996	4,0	2,5	-38,7	-1,0	105	3,8	1,0

*I prosent av BNP for fastlands-Norge, målt ved det olje-, aktivitets- og rentekorrigerte underskuddet.

**Hentet fra Statsbudsjettet (2002).

***Denne summen oppgis ikke av Regjeringen selv, da de kun oppgir underskuddet inkludert oljeinntektene.

Kilde: B.innst.S.I (1989-90) til og med (1995-96); Statsbudsjettet (2002).

¹⁷ For 1990 Regjeringen Syse, for 1991 Brundtland III-regjeringen

4.1.1 Fremtidig handlefrihet som bærende prinsipp

Syse-regjeringen fremhever allerede i 1989 behovet for et oljefond og året etter vedtas Statens petroleumsfond opprettet fra og med 1. januar 1991 (B.innst.S.I (1989-90):9; B.innst.S.I (1990-91):8). Det skulle imidlertid gå fem budsjettår før man i 1996 fikk første avsetning. Hypotese én legger således ikke vekt på opprettelsen av oljefondet, men antar at det er først ved innføringen av rammebudsjettering og handlingsregelen at man ser en form for institusjonalisering av en politisk inkrementalisme i statsbudsjettene. Det er imidlertid en viss tendens til en slik "selvbegrensning" fra politikernes side også fra begynnelsen av første periode – en utvikling som tiltar i styrke utover 90-årene, tross visse startproblemer.

I budsjettforslaget for 1990 legger Brundtlands andre regjering opp til en ekspansiv budsjettpolitikk i lys av en styrket utenriksøkonomi, samt dempet pris- og kostnadsvekst. Den påtroppende Syse-regjeringen er på sin side mer bekymret for ubalansen i statsfinansene og understreker gjentatte ganger i innstillingen at det må være en målsetting at veksten i offentlige utgifter skal være lavere enn veksten i nasjonalinntekten. Trass intensjonen innebærer dog Syse-regjeringens forslag en anslått realvekst i utgiftene for 1990 på én prosent mer enn forventet vekst i BNP (B.innst.S.I (1989-90):7f, 14, 54f). Året etter gir derimot Syse-regjeringens budsjett for 1991 en nominell utgiftsvekst som er lavere enn BNP for fastlands-Norge i løpende priser, noe som skiller seg fra de to foregående års budsjetter. Det er imidlertid ikke Syses opplegg som blir vedtatt, men snarere Brundtlands tredje regjerings budsjett. Her stimuleres den samlede innenlandske etterspørselen med 0,75 prosent utover den avgåtte Syse-regjeringen, og med økt underskudd renner de borgerliges "forpliktelser" om utgiftsbegrensninger ut i sanden – eller, mer korrekt, blir de lagt på is (B.innst.S.I (1990-91):23f). Som tabell 4.1 viser er utgiftsveksten adskillelig større enn den reelle veksten i fastlandsøkonomien de tre første årene av perioden som dekkes, deretter får man et motsatt stillingsforhold. Spørsmålet er om dette er et resultat av en bevisst strategi for å binde egne utgiftsbeslutninger?

I sesjonen 1991-92 fremsetter ikke Brundtland III-regjeringen noen tallfesting av mål for utgiftsveksten, men understreker at underskudd ikke bør opprettholdes på en varig basis med tanke på oljeavhengighet og fremtidig balanse i norsk økonomi.

Regjeringen påpeker allikevel at budsjettets utgiftsvekst er større enn BNP-veksten for fastlands-Norge. Komiteens flertall, med unntak av SV, fremhever at det er det fjerde året på rad med ekspansive budsjetter og viser til konsensusen omkring behovet for en strammere finanspolitikk. Ved å sitere et brev fra Norges Bank fremheves det at underskudd over tid vil binde opp utgiftssiden på budsjettene, blant annet ved rentebelastninger, og således svekke finanspolitikken som styringsinstrument (B.innst.S.I (1991-92):9, 20f). Om man ikke snur denne utviklingen i budsjettet for 1992, øker derimot innsatsen ytterligere i neste sesjon.

Regjeringen Brundtland III legger nå til grunn at den underliggende veksten i budsjettunderskuddet ikke skal overstige veksten i BNP for fastlandsøkonomien. Dette siktemålet gjelder dog på mellomlang sikt; selv om utgiftsveksten er større enn den aktuelle BNP-indikatoren for 1993, ligger den under tilsvarende anslag for senere år. Med unntak av SV fremholder komiteen nødvendigheten av regjeringens intensjon. Dette koples til behovet for å unngå senere, mer sjokkpregede omlegginger, noe som kjennetegner hollandsk syke. Samtidig uttrykker imidlertid regjeringen at det er lite hensiktsmessig å knytte statens utgiftsvekt til spesifikke tids- og tallstørrelser. Dette begrunnes med at behovet for motkonjunkturpolitikk kan dukke opp. AP, SV og SP støtter dette ved å fremheve at en planmessig utgiftsreduksjon må ta hensyn til den økonomiske situasjonen, og da spesielt arbeidsledigheten (B.innst.S.I (1992-93):10, 24f). Det er altså en rekke moderasjoner i regjeringens linje. Men det som kan tolkes som en viss binding av utgiftsveksten blir videreført, og forsterket, i budsjettet for 1994.

AP-regjeringen fastslår i sitt Langtidsprogram at den underliggende realveksten i utgiftene skal være lavere enn BNP-veksten på fastlandet. Nå underbygges også behovet for en slik utgiftskontroll i større grad enn tidligere år (B.innst.S.I (1993-94):10f):

På bakgrunn av en slik retningslinje og fordi stønader under folketrygden og renteutgifter samlet ventes å legge et stadig større beslag på totalutgiftene, må en politikk for å begrense arbeidsledigheten og å finansiere reformer i økende grad baseres på omprioriteringer på budsjettet [...].

Med unntak av FrP, SP, SV og RV slutter partiene seg til regjeringens retningslinje for utgiftsveksten, samt finansiering ved omprioriteringer. Flertallet understreker behovet

for å sikre mulighetene for en aktiv budsjettpolitikk også i fremtiden. Trass økt tilslutning ligger det en rekke begrensninger i retningslinjen. Når Regjeringen Brundtland III først fremholder en slik strategi som Syse lanserte noen år tidligere skal programperioden 1994-97 sees under ett. Videre tas det utgangspunkt i budsjettet for 1993 som hadde et større underskudd enn forslaget for tidligere år (tabell 4.1). AP, Venstre og Høyre går på sin side inn for at premisset bør gjøres gjeldende innenfor hvert enkelt år, de to førstnevnte med en noe vagere formulering enn Høyre. FrP ser retningslinjen som en positiv utvikling, men understreker at den ikke er tilstrekkelig. Det er kun de to fløypartier på venstresiden som er klare motstandere, og mener hensynet til budsjettunderskuddet har fått uforholdsmessig mye oppmerksomhet på bekostning av hensynet til arbeidsledigheten (B.innst.S.I (1993-94):10, 20f, 24). Etter folkets EU-nei beveger også SP seg mer i retning av SV og RVs holdning til retningslinjen. Samtidig styrkes de øvrige partiers ambisjoner i kontrollen av utgiftsveksten – noe som bør sees på bakgrunn av overgangen fra lav- til høykonjunktur.

For 1995 kopler regjeringen retningslinjen for budsjettpolitikken til enda et premiss i Langtidsprogrammet hvor det heter at "[e]n aktiv bruk av budsjettet tilsier at en i perioder med sterk vekst i økonomien bringer utgiftsveksten klart under veksten i verdiskapningen." Det er fortsatt snakk om utgiftsveksten sett som gjennomsnitt for perioden, men tilleggsprinsippet peker mot en videre innstramming enn tidligere år. Regjeringens opplegg får komiteens tilslutning, med unntak av SV, RV og SP. Disse tre partiene mener regjeringen setter tydeligere mål for omfanget av offentlig sektor enn arbeidsledigheten, og mener den således blander mål og virkemidler (B.innst.S.I (1994-95):12, 27). Høyre etterlyser en mer ambisiøs linje i lys av den bedrede økonomiske situasjonen (B.innst.S.I (1994-95):196): "Fremtidige utfordringer [...] gjør det påkrevet ikke å skyve økte byrder på kommende generasjoner. Tvert i mot burde vi i dag være i stand til å legge til sider midler for fremtiden." Men Høyres forslag gir heller ikke en avsetning til oljefondet inneværende år. Siste budsjett for denne første perioden er derimot historisk i så henseende. I forbindelse med første avsetning til oljefondet følger større vektlegging av langsiktighet, med direkte konsekvenser for utgiftsveksten. Samtidig som komiteens flertall opprettholder

rettesnoren for budsjettpolitikken, påpekes det i behandlingen av 1996-budsjettet at (B.innst.S.I (1995-96):19f, sitat 20):

[...] med begrenset vekst i offentlig sektors [olje]inntekter og økende utgifter til Folketrygden vil kravet til en rimelig offentlig budsjettbalanse legge klare begrensninger på mulighetene for vekst i offentlig forbruk og investeringer framover. Flertallet mener at en må unngå en for stor skattebyrde på framtidige generasjoner. Flertallet mener derfor at det ikke er rom for nye kostnadskrevende reformer over offentlige budsjetter. Nye satsinger må derfor skje gjennom omprioriteringer.

SV, SP, og nå også KrF, støtter ikke opp om en slik linje og fremhever at finanspolitikkenes viktigste oppgave er å oppnå målsettinger som full sysselsetting og bærekraftig miljø (B.innst.S.I (1995-96):21). Som vi vil se i forbindelse med hypotese seks fremlegger disse partiene samtidig et alternativt synspunkt på oljevirkosomhetens fremtid.

For å oppsummere ser man at oppslutningen omkring retningslinjen for utgiftsveksten blir mer solid utover i perioden, samtidig som ambisjonene med den blir tydeligere artikulert. Tilslutningen til et premiss der politikerne frivillig legger begrensninger på sin egen handlefrihet i budsjettene må sies å være i tråd med en politisk inkrementalisme. Funnene er i strid med hypotese én, som ikke varsler en slik tendens før noe senere. Det bør dog bemerkes at det her ikke er snakk om en institusjonalisering, men en nokså uformell tilslutning til en retningslinje som knytter utgiftsvekst til veksten i BNP for fastlands-Norge – en størrelse det kan være vanskelig å forutsi. En eventuell kraftig vekst i BNP vil samtidig åpne for kraftig vekst i utgiftene. Videre ligger det som nevnt varierende grad av begrensninger i selve tilslutningen gjennom perioden.

4.1.2 Høy ledighet og økende oljeinntekter – makroøkonomisk styring på tvers av konjunktorene

Mellom 1988 og 1992 stimulerer finanspolitikken innenlandsk etterspørsel tilsvarende syv prosent av BNP for fastlands-Norge. Etter flere budsjettår med stimuli av samlet etterspørsel, ansees finanspolitikken for 1993 derimot å ha en nøytral virkning. Dette er et vendepunkt som sammenfaller med overgangen fra lavkonjunktur til en vedvarende høykonjunktur i norsk økonomi (B.innst.S.I (1992-93):9f; St.meld. nr. 29 (2000-2001):3). Budsjettet for 1994 forventes å redusere den innenlandske

etterspørselen tilsvarende omtrent 0,5 prosent, noe som i følge regjeringen tilsier "[...] at det høye nivået på bidraget fra statsbudsjettet på den samlede etterspørselen som er etablert siden 1988, langt på vei føres videre" (B.innst.S.I (1993-94):sitat 11). Innstrammingen følges imidlertid opp i de to siste budsjettår i perioden, med en samlet innstrammingseffekt på omtrent 1,25 prosent for (B.innst.S.I (1994-95):12; B.innst.S.I (1995-96):9). Betyr dette at finanspolitikken endres i takt med konjunktorene og at gyldigheten til hypotese to allerede kan avskrives? Dette blir noe forhastet, siden politikerne ikke kan sies å følge de makroøkonomiske indikatorer hakk i hæl, og intensjoner går ikke hånd i hånd med implementering.

Parallelt med den ekspansive finanspolitikken i første halvdel av 90-årene uttrykkes det bekymring for den fremtidige balansen i økonomien, og alle partier unntatt SV, og senere RV, ser behovet for en generell innstramming (B.innst.S.I (1991-92):20; B.innst.S.I (1993-94):20, 24). En samlet finanskomité viser til at man i budsjettpolitikken må foreta en avveining mellom kortsiktige og langsiktige hensyn, mellom henholdsvis sysselsetting i dag og svekket handlefrihet i morgen (B.innst.S.I (1992-93):20f). Dette endrer imidlertid ikke den ekspansive tilbøyeligheten i flertallets respektive forslag. Dette illustreres blant annet i budsjettet for 1994 hvor kun tre av åtte partier foreslår en betydelig bedring av regjeringens budsjettbalanse. Dette til tross for at alle partier, med unntak av SV og RV, fremhever behovet for innstramming. Samtidig er man ikke lenger inne i en lavkonjunktur (B.innst.S.I (1993-1994):20, 24, 174, 199, 206, 233, 254, 273, 274). Det foreligger ikke noe fasitsvar omkring en avgrensning for akkurat hva som tilsvarer et *for* ekspansivt budsjett, men det er indikasjoner på at økte oljeinntekter leder finanspolitikken i en ekspansiv retning til og med budsjettet for 1994.

Mens Høyre, KrF og SP hevder det ligger en betydelig risiko i et ekspansivt budsjett allerede for 1990, mener AP i påfølgende år at Syse-regjeringen feilet å utnytte mulighetene da de "[...] strammet inn uten å stimulere [og] la fram en politikk uten ambisjoner." De to neste budsjettårene inngår de tidligere regjeringspartier SP og KrF forlik med AP og således er det bred enighet bak regjeringens ekspansive budsjettpolitikk, dog med understreking at det må tas hensyn til langsiktighet og den økte oljeavhengigheten (B.innst.S.I (1989-90):55; B.innst.S.I (1990-91):sitat 98;

B.innst.S.I (1991-92):81; B.innst.S.I (1993-94):20, 24). I dette henseende kommer SV med en interessant observasjon i forbindelse med sine bevilgningsforslag i revidert budsjett 1991 (B.innst.S.I (1991-92):170):

[Da] påkalte Sosialistisk Venstreparti seg særlig Arbeiderpartiets vrede. Det ble regnet for uansvarlig å satse sterkere på offentlig konsum og etterspørselsstimulering. [Nå] fremmer Regjeringen selv et budsjettforslag som overstiger Sosialistisk Venstrepartis forslag [...] med over 3 milliarder kroner. Nå legger Regjeringen stor vekt på å understreke at Norge har økonomisk handlefrihet.

Handlefriheten i finanspolitikken bør sees i lys av oljeinntektene. I budsjettet for 1990 viser Syse-regjeringen til tæringen på oljeformuen og den økte avhengigheten av petroleumsinntektene, noe en samlet komité også mener bidrar til en generell usikkerhet omkring de økonomiske utsikter (B.innst.S.I (1989-90):8f, 24). Fire år senere uttrykker samtlige partier fremdeles bekymring for oljeavhengigheten i norsk økonomi, og flere av fraksjonene konstaterer at denne også øker ytterligere ved gjentatt underskuddsbudsjettering (B.innst.S.I (1993-94):22, 175, 182, 208, 241, 248, 269). Som et klart flertall understreker i budsjettet for 1995 har "[...] de store inntektene fra petroleumsvirksomheten gjennom en årrekke [...] gitt staten en betydelig økonomisk handlefrihet og er en hovedårsak til at statens finansielle stilling fortsatt er god" (B.innst.S.I (1994-95):29). Det er imidlertid noe merkelig at den anslåtte summen av oljeinntekter som brukes til å dekke budsjettunderskuddet sjelden omtales utover oppgivelsen av det oljekorrigerte underskuddet – en størrelse som på denne tiden ikke kun er begrenset til bruken av oljepenger. Den "vanlige" redegjørelsen for bruk av oljepenger stadfester kun at det ikke er rom for avsetninger til oljefondet, uten nærmere spesifikasjoner.¹⁸ Og som det fremgår av innstillingen i 1992 (B.innst.S.I (1992-93):27): "Komiteen viser til at det ennå ikke er foretatt netto avsetninger til fondet, og at det heller ikke vil være rom til det i resten av tiåret, i følge departementets fremskrivninger [...]"

At ikke den eksakte bruken av oljeinntekter tas opp spesielt kan henge sammen med at det til tross for oljeinntektene fortsatt er underskudd på budsjettene. Dermed blir statens netto finansieringsbehov vel så interessant. På en annen side er

¹⁸ Dette fremgår av B.innst.S.I (1989-90):24; B.innst.S.I (1990-91):8; B.innst.S.I (1991-92):15; B.innst.S.I (1993-1994):24; (B.innst.S.I (1994-95):18.

oljeavhengigheten og bruk av oljepenger tross alt et sentralt tema. Komiteens flertall, med unntak av SV, refererer blant annet til et brev fra Norges Bank hvor det advares mot oljeavhengigheten i budsjettene (B.innst.S.I (1991-92):20):

Selv om nye beregninger skulle vise at oljereserver er større enn tidligere antatt, gir dette lite grunn til å endre målet om å gjøre norsk økonomi og finansieringen av offentlige utgifter mindre oljeavhengig. Større reserver kan riktignok utsette nedtrappingen av denne aktiviteten, men får ingen virkning på usikkerheten omkring de årlige oljeinntekter.

Den noe magre redegjørelsen for bruk av oljepenger i finansinnstillingene for perioden tyder således på at det på dette tidspunkt hersket en automatikk i å bruke det man mottok av ekstrainntekter fra oljen, nokså løsrevet fra den faktiske kontantstrømmen fra virksomheten. Dette gir belegg for å hevde at oljeøkonomien åpner for mer ekspansive budsjetter enn hva som ellers ville vært tilfelle, og er således i overensstemmelse med antakelsen i hypotese to. Denne ”automatikken”, i likhet med finanspolitikken, endrer seg imidlertid fra og med 1995-96 sesjonen. Dette er i samsvar med den utviklingen vist i forbindelse med hypotese en, hvor vektleggingen av å bremse utgiftsveksten ble stadig tydeligere. Parallelt med den første avsetningen til oljefondet blir samtidig redegjørelsene for partienes oljepolitikk mer fremtredende, noe jeg vil komme tilbake til under hypotese seks.

I forrige underkapittel ble det blant annet vist til at Høyre mener statsbudsjettet burde gitt avsetning til oljefondet allerede i 1995, men partiet oppnår ikke dette i sitt eget budsjettforslag. Dette viser det som også ble påpekt for tidligere år; å understreke behovet for innstramming er ikke det samme som å følge det opp. Samtidig kan man ut i fra mer objektive kriterier, som vekst i BNP, hevde at en burde fått en noe strammere politikk allerede for 1994. Da ble det oljekorrigerende underskuddet anslått til 72,5 milliarder mens det lå an til en dobling i BNP-veksten sammenlignet med året før. For 1995, når høykonjunktoren har festnet seg ytterligere, reduseres underskuddet til 56,1 milliarder (tabell 4.1). Komiteens flertall, med unntak av RV, fremhever imidlertid at ”[...] vekst i den private etterspørselen i 1994 har tatt over som den viktigste drivkraften bak den økonomiske veksten i forhold til utviklingen i 1993. Da kom impulsene i første rekke fra vekst i offentlig sektors etterspørsel, samt investeringsaktiviteten i oljesektoren.” Nedgangen i oljeinvesteringene bidrar isolert sett til å dempe den innenlandske etterspørselen med 0,8 prosent (B.innst.S.I (1994-

95):10, sitat 19). Av dette fremgår det at det særlig er denne faktoren, relativt eksogent bestemt, som bidrar til den innstrammingen vi kan observere i 1995-budsjettet sammenliknet med tidligere år.

Frem til 1993 er det lavkonjunktur og således berettiget med en ekspansiv finanspolitikk, gitt at målet er å stabilisere økonomien med en motkonjunkturpolitikk. Deretter er det en gradvis overgang til mer kontraktive budsjetter i lys av høykonjunktur – etter hvert godt hjulpet av eksterne parametere som fall i oljeinvesteringer¹⁹ (B.innst.S.I (1994-95):12):

Når en nå har sikre holdepunkter for at oppgangskonjunkturen har festnet seg, er det [...] viktig å reversere [de] særlige tiltakene samtidig som vi lar de automatiske stabilisatorene få virke. Økte skatte- og avgiftsinntekter og lavere dagpengeutgifter [...] må derfor nyttes til å styrke budsjettet.

Komiteen, med unntak av SP, SV og RV, støtter regjeringen i dette (B.innst.S.I (1994-95):27). For 1995 går samtidig fem fraksjoner inn for en forbedring av regjeringens budsjettbalanse, to holder den uendret og kun ett parti øker den. Dette er interessant i forhold til eksemplet for 1994 nevnt ovenfor, hvor kun tre partier forbedrer budsjettbalansen. For 1996 er det kun ett parti som går utover regjeringens budsjettbalanse (B.innst.S.I (1994-95):32ff; B.innst.S.I (1995-96):118f). Hvis en forutsetter at innstrammingen allikevel *burde* vært mer markant på et tidligere tidspunkt er det et visst belegg for forventningen i hypotese to; det har vært vanskelig å følge en kontraktiv linje, selv når dette har vært ansett som nødvendig. ”Nødvendig” er imidlertid en politisk definisjonssak, og mens noen partier vil mene innstrammingen kom for sent vil andre karakterisere den som akkurat i tide.

4.1.3 Omprioriteringer fremfor utgiftsreduksjoner?

Som nevnt under 4.1.1 stiller flertallet av partiene seg bak en linje hvor nye reformer og oppgaver skal finansieres ved å omprioritere på budsjettet. Dette indikerer at man er kommet i en situasjon der politikerne oppfatter pengebruken som for høy. Prioriteringer blir gjerne fremtvunget av knapphet på ressurser og et omprioriteringsfokus har klare implikasjoner for forventningene i hypotese tre. Her

¹⁹ For 1996-budsjettet bidrar også lavere innlånsrenter for statsbankene, noe som reduserer rentesubsidiene betraktelig og næringsstøtten til skipsbyggingen fjernes i tråd med en OECD-avtale (B.innst.S.I (1995-96):9, 11).

antas det at politikerne har større problemer med å begrense pengebruken i oljeøkonomien enn i en situasjon preget av knapphet. I en relativ forstand er perioden fra 1990 til 1995 kjennetegnet ved knapphet. Det vil si, som vi så av figur 1.2, at offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter sammenfaller i stor grad. Senere i 1990-årene løper derimot inntektene fra utgiftene. Ekspansiv budsjettpolitikk til tross, underskudd – ikke overflod – er konteksten i denne første perioden.

Syse-regjeringen foreslår kutt som i følge dem selv berører omtrent hvert eneste utgiftsområde, og understreker at "[I]avere skattenivå forutsetter dempet vekst i offentlige utgifter." Mens regjeringen Syse foreslår å øke barnetrygdsatsene mer enn Brundtland II, mener AP dette har sin motsats i redusert innsats i barnehageutbygging, samt økte matutgifter, boligutgifter og egenandeler. Omprioriteringer blir med andre ord ikke nødvendigvis oppfattet som gode omprioriteringer. FrP har det mest entydige omprioriteringsfokus ved å kutte drastisk i alt som kun er ønskelig, og styrke det som strengt tatt er nødvendig (B.innst.S.I (1989-90): 9, sitat 14, 20, 28, 33, 63ff, 66, 88). I budsjettbehandlingen for 1991 er flere partier blitt mer opptatt av å bremse utgiftsveksten. Med unntak av SV og SP understreker komiteen nødvendigheten av en grundig gjennomgang av næringsoverføringene, som er blant de høyeste i verden. Brundtland III-regjeringen trekker forslaget fra Syses regjering om innføring av kontantstøtte, men styrker en rekke sektorer som hevdes ikke å skape varige bindinger på budsjettene, slik som infrastrukturinvesteringer. I kontrast til det å unngå "varige bindinger" står derimot APs og Høyres støtte til å forlenge svangerskapspermisjonen og den fortsatte økningen av barnetrygden (B.innst.S.I (1990-91):48, 88f, 92ff, 106ff).

Det påfølgende året er omprioriteringsfokus på vei inn for fullt. Brundtlands tredje regjering etterlyser en kritisk gjennomgang av alle overføringsordninger hvor innsparinger skal finansiere utbygging av infrastruktur og andre sysselsettingstiltak. En samlet komité stiller seg bak at støttenivået i landbruket må reduseres, og generelt benytte mer næringsnøytrale virkemidler i distriktpolitikken. Videre rammer sparekniven visse elementer ved sykelønnsordningen og uførepensjonen. Fri går imidlertid barnetrygden også dette året da regjeringen, med bred støtte, øker den med syv prosent fra 1991-satsene (B.innst.S.I (1991-92):9, 35, 61ff). Av dette ser vi at de aktuelle nedskjæringskandidater relaterer seg direkte til hypotese fem som vil drøftes

ytterligere under 4.1.5. Denne trenden videreføres i 1993-budsjettet, og utover kutt i overføringsordninger foreslår regjeringen blant annet en lavere vekst i kommunesektoren. Satsingen på hjertesaker skal motsvares av utgiftsreduksjoner på andre områder. Dette året foreslås det samtidig kun en nominell videreføring av barnetrykksatsene. AP forsvarer dette ved at det satses på å bedre situasjonen for barnefamilier på andre områder, slik som ytterligere utvidelse av fødselspermisjonen. Høyre, Aune Lista og FrP vil på sin side øke småbarnstillegget, mens SV vil halvere det med tanke på barnehageutbyggingen (B.innst.S.I (1992-93):12, 16ff, 41, 95, 98, 105).

Med bedre økonomiske tider i horisonten for 1995 kunne en forvente en kraftigere vekst i utgiftene, men som AP fastslår i sin fraksjonsmerknad: "Vi må ikke fristes til å bruke det reduserte underskuddet til å bevilge oss nye velferdsgoder." Regjeringen Brundtland III legger opp til en nullvekst i utgiftene og advarer mot å innføre nye kostbare reformer i lys av fremtidens utfordringer; snarere må grunnlaget for de eksisterende, og da spesielt Folketrygden, styrkes. Dette får støtte fra komiteens medlemmer, bortsett fra RV, SV, SP og KrF som ikke vil utelukke nye reformer som kan forbedre velferdsstaten (B.innst.S.I (1994-95):12, 15, 29, sitat 166). Vi kan også se omprioriteringer i 1995-budsjettet. SP, Høyre, SV, KrF og Venstre bevilger alle mer til sykehus enn regjeringen. Med unntak av SV gjelder det samme for forsvar, og bortsett fra Høyre gir alle nevnte partier også mer til kommunene. Allikevel har disse partiene en uendret eller forbedret balanse enn regjeringen. Dette reflekterer til dels alternative prioriteringer i form av kutt andre steder, og dels avgifts- og skatteskjerpelser. SP og SV heller mot sistnevnte, mens Høyre, KrF og Venstre skaper plass for alternative prioriteringer ved å kutte i utgiftene (B.innst.S.I (1994-95):170ff, 181, 193, 195, 206, 217, 223, 226, 231, 238, 245ff).

Budsjettet for 1996 fortsetter i samme ånd, og Brundtlands regjering nummer tre fastslår at "[d]ersom den sterke veksten i petroleumsinntektene i de nærmeste årene benyttes til å øke statens utgifter, risikerer vi å øke belastningen på våre etterkommere" (B.innst.S.I (1995-96):8). Det henvises også til behovet for å prioritere: "Innenfor en stram utgiftsramme er det nødvendig å foreta reduksjoner i enkelte utgifter for å skape rom for økt innsats på høyere prioriterte områder." Kuttområder

som trekkes frem er nominell videreføring av barnetrygden, samt innsparinger i helsesektoren. Videre er det en del nedskjæringer som følger av mer eksogene forhold (B.innst.S.I (1995-96):13). Utenom RV, SP og SV understreker også komiteen at det er viktig ikke å skape utgiftsforpliktelser den ikke kan takle hvis konjunktorene skulle endres: ”Dersom utgiftsveksten på nytt økes, vil avhengigheten av olje øke. Dette vil øke faren for at et oljeprisfall vil tvinge fram betydelige innstramminger i budsjettet” (B.innst.S.I (1995-96):19). Dette henspeiler på den nevnte hollandske syke, og er uttrykk for at politikerne er skeptiske til å forskuttere oljeinntektene, jamfør hypotese seks. Vi har sett at det er en betydelig vektlegging av å begrense utgiftsveksten, men hvilke faktorer er det som motiverer det å kutte i utgiftene mer generelt? Her er det særlig én faktor som naturlig nok fremstår sentral: hvorvidt utgiftsposten kan sies å være ideologisk ladet.

Det er for omfattende å gå i detalj omkring det store antallet eksempler på ideologiske kutt, men en del bør fremheves. Høyre, KrF, FrP og senere Venstre går inn for kutt i sykelønnen, blant annet ved å innføre en eller to karensdager og senke proSENTSatsen på lønnskompensasjonen (som er 100 prosent). Som det argumenteres: ”[...] velferdsordninger for folk i arbeid kan ikke fredes” (B.innst.S.I (1992-93):89; B.innst.S.I (1993-1994):107ff, sitat 107; B.innst.S.I (1995-96):153, 169, 182, 200). SV kutter på sin side konsekvent i forsvarsbudsjettet, med 10 prosent, og overfører dette til sitt miljøforsvarsbudsjett (B.innst.S.I (1989-90):108; B.innst.S.I (1993-94):230f).²⁰ Uten at det fremkommer særlig mange kuttforslag fra SV eksemplifiseres det at kutt gjerne følger en ideologisk brodd. Prioriteringer tydeliggjøres, og det er ikke kun snakk om budsjettering ved addering. Dette gjelder også SVs vridning av utgifter fra investeringer i vei til kollektivtrafikk, fra barnetrygd til barnehageutbygging (B.innst.S.I (1992-93):187; (B.innst.S.I (1993-94):77;). RV illustrerer også holdbarheten av det jeg kaller ideologiske kutt: i forsvar, politiet og kongehus (B.innst.S.I (1995-96):194f, 197). Det er også nedskjæringer som går på tvers av høyre-venstre dimensjonen, men som er i tråd med andre konfliktlinjer, som sentrum-periferi (Narud og Valen 2007:133): eksempelvis Høyre, FrP og APs enighet om

²⁰ I likhet med i B.innst.S.I (1990-91):173; B.innst.S.I (1991-92):179; (B.innst.S.I (1992-93):161f.

reduksjoner i bevilgningene til jordbruket (B.innst.S.I (1993-1994):122f; B.innst.S.I (1994-95):110f; B.innst.S.I (1995-96):84f).

Statsbankene er et klart eksempel hvor det går en ideologisk skillelinje, men som senere fremstår som mer konjunkturbestemt. Fra 1988 til 1992 øker rentestøttens belastning på statsbudsjettet med omtrent 57 prosent, til 5,2 milliarder. De borgerlige og liberale partier går inn for å kutte i statens utgifter til dette formål. Det samme gjelder nedprioritering av offentlige arbeidsmarkedstiltak og næringsstøtte (B.innst.S.I (1991-92):12, 24ff; B.innst.S.I (1993-1994):33ff, 105). Splittelsen i komiteen sammenfaller således i betydelig grad med den ideologiske konfliktlinjen omkring statens rolle i økonomien mer generelt (Narud og Valen 2007:133). I samtlige av disse tilfeller ser vi imidlertid at også Brundtland III-regjeringen slutter seg til høyresiden ettersom oppgangskonjunktoren slår inn. Således er visse utgiftsposter også konjunkturbestemt snarere enn kun ideologisk ladet. På en annen side står flere av partiene steilt ved statsbankenes og næringsstøttens side, i lav- så vel som høykonjunktur (B.innst.S.I (1994-95):45, 110f; B.innst.S.I (1995-96):11, 32, 38ff, 83ff). FrP avviker mest markant fra hovedtendensen ellers i komiteen, godt illustrert av følgende sitat: ”Det avgjørende spørsmål kan ikke lenger være om den offentlige utgiften er ønskelig politisk, *men om den er strengt tatt nødvendig i en krisesituasjon*” (B.innst.S.I (1991-92):145 [kursivering i original]).²¹

Parallelt med kutt er det bred enighet om å utvide visse ordninger, til eksempel lønnet fødselspermisjon fra 35 til 42 uker med full lønn, og opptil 52 uker med 80 prosents lønn (B.innst.S.I (1993-94):76f). Barnetrygden er også et interessant tilfelle av en post få politikere vil kutte i. For 1995 foreslår regjeringen en nominell videreføring av barnetrygdsatsene, noe komiteen – inkludert AP – går imot (B.innst.S.I (1993-1994):76ff; B.innst.S.I (1994-95):73f). Tilsynelatende går en nokså konstant utvidelse av velferdsordninger, i en kontekst preget av knapphet, på tvers av hypotese tre. Det blir imidlertid noe feil å la endringer i noen få ordninger falsifisere den mer overordnede utviklingen. Selv om offentlige forvaltnings utgifter i absolutt verdi stiger jevnt i hele perioden er det ikke slik at det er flertall for betydelige utvidelser av

²¹ Dette fremkommer også i B.innst.S.I (1989-90):88; B.innst.S.I (1992-93):127; B.innst.S.I (1993-94):250.

eksisterende velferdsordninger. Å begrense etableringen av nye tiltak er også viktig for å begrense utgiftsveksten. Det er visse mindretallsforslag som 6-timersdag, omsorgspermisjon, og kontantstøtte, men det er ingen indikasjoner på at det er flertall for å innføre helt nye tiltak.

For å oppsummere er det med unntak av utvidelsen av visse ordninger knyttet til barnefamilier, flere momenter som underbygger antakelsene i hypotese tre. I en situasjon med knapphet mobiliseres det for begrensninger i de offentlige utgifter. Ideologisk ladete områder blir gjenstand for de største kuttforslagene, mens de mindre prinsipielle budsjettposter har et roterende og mindre systematisk flertall i komiteen. Vektleggingen av å holde utgiftene nede videreføres trass oppgang i oljeinntektene, men disse er enda på et relativt lavt nivå sammenliknet med senere år.

4.1.4 Freding av budsjettets inntektsside

I hypotese fire hevdes det at det blir stadig vanskeligere å argumentere for økte skatter. Det virker rimelig å anta at ”mer skatt, mindre oljepenger” er en vanskelig kombinasjon å selge til velgerne. Da første periode ikke foregår i oljeformuens skygge i like stor grad som senere år, må fokuset være hva som preger diskusjonen omkring skatt. Først i et komparativt lys av senere perioder vil man kunne observere hvordan argumentasjonen eventuelt endrer seg. Her vil det som nevnt også være nødvendig å veie det empiriske materialet noe ”skjevt”. Det er naturlig å forvente at mens partiene på høyresiden er tilbøyelige til å ønske skatteletter, heller de på venstresiden mot skatteskjerpelser (Narud og Valen 2007:134, 164). Det mest interessante er tendenser blant sentrumspartiene og partiene relativt sett nærmere sentrum (Høyre og AP).

I den første sesjonen står ikke skattespørsmål spesielt sentralt, noe som trolig skyldes at diskusjonen utsettes i påvente av den varslede skattereformen i 1992. Mens regjeringen Brundtland II la opp til 2,25 milliarder i skattelette pluss Syse-regjeringen på med én milliard. AP og SV går inn for en totrinns toppskatt, mens FrP vil avvikle den helt, og de øvrige ønsker ett-trinns (B.innst.S.I (1989-90):28, 32f). Når Brundtland tar over regjeringskontorene for tredje gang startes justeringer med tanke på skattereformen for alvor, og politikken bygger videre på langtidsprogrammet 1990-93 som fastslår at ”[f]ellesoppgavene må løses med et uendret skattenivå.” Samtidig

ønsker regjeringen at skatteinngangen i større grad skal baseres på indirekte fremfor direkte beskatning. Denne vridningen kan observeres i at det gis lettelse i personbeskatning på 2,6 milliarder mens særavgifter øker med 2,4 milliarder. Videre reduseres progressiviteten i skatteleggingen av nettoinntekt, og marginals-katten på gjennomsnittsinntekter senkes. Av fordelingshensyn har dette sitt motstykke i totrinns toppskatt og utvidet skattegrunnlag. Toppskatt med to trinn støttes imidlertid kun av SV og AP også for dette budsjettet. Det er allikevel bred enighet om hovedtrekkene (B.innst.S.I (1990-91):9, 13f, 46, 189).

I sesjonen 1991-92 står skatt desto mer sentralt da skattereformen skal innføres i kommende budsjettår. Innenfor rammen av skattereformen gir regjeringen Brundtland III 3,5 milliarder i skattelette, med en "tilhørende" avgiftsøkning på 1,4 milliarder. Regjeringen legger ytterligere vekt på reduksjon av direkte skatter og økning i de indirekte. Komiteens klare flertall understreker at det er forsvarlig med skatteletter nå, med tanke på den realøkonomiske situasjonen uten etterspørselspress og behov for å stimulere privat forbruk. Det understrekes at en større likestilling mellom skattesatser for bedrifter og personer allikevel må resultere i satser som sikrer fordelingshensyn, samt statens og kommunenes inntekter. SV påpeker at skattelettene bør koples mer inn i debatten omkring budsjettbalansen, mens Høyre og FrP på sin side etterlyser en mindre progressiv toppskatt og lavere skatt på alminnelig inntekt for personer og bedrifter (B.innst.S.I (1991-92):9ff, 28ff, 32f, 47). Med de reduksjoner som ligger i reformen blir de formelle marginals-kattsatsene betydelig senket mellom 1986 og 1992; både på lønnsinntekt og nettoinntekt reduseres den maksimale marginals-katten med flere titalls prosentenheter. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at en rekke fradragsordninger fjernes, samt at det blir innført totrinns toppskatt (B.innst.S.I (1992-93):58, 60).

I budsjettet for 1993 etterlyser Høyre, FrP og Aune Lista ytterligere lettelse. AP mener på sin side at inntektssiden ikke kan svekkes på grunn av hensynet til budsjettbalansen og det offentlige inntektsgrunnlag. KrF og SP mener i likhet med AP at budsjettbalansen tilsier at det ikke er rom for skatteletter, og man bør heller ikke endre skattereformen til stadighet. Det er med andre ord skattens finansieringsfunksjon som fremheves av sentrum og venstresiden, mens de på

høyresiden gjerne peker på at utgiftskutt vil åpne for lavere skattetrykk (B.innst.S.I (1992-93):26f, 36f). For 1994 fremkommer også en viss vegring for å endre skatteinnretningen og det legges vekt på følgende (B.innst.S.I (1993-1994):45):

Det er ønskelig med forutsigbare regler for skattyterne, og dette tilsier at det ikke bør foretas betydelige systemmessige endringer i skatteopplegget for 1994. Skatteopplegget for 1994 er derfor i hovedsak en videreføring av det vedtatte skattesystemet for 1993, som igjen var en videreføring av skatteopplegget for 1992.

Komiteen, unntatt SV, FrP, RV og Venstre, støtter opp om dette. SV tar på sin side avstand fra det de mener er en fredning av budsjettets inntektsside (B.innst.S.I (1993-1994):20, 47). Fredning, eller videreføring, betyr ikke at skatter og avgifter står på stedet hvil. I budsjettforliket for 1994 mellom Arbeiderpartiet og KrF ligger det en skjerpelse på omtrent en milliard, en sum som blir betegnet som ”solidaritetsmilliarden”. Denne skal dekkes inn ved å øke arbeidsgiveravgiften for særskilt høye inntekter og øke formueskatten for de rikeste (B.innst.S.I (1993-1994):177, 179f). Det virker rimelig å konkludere med at en skatteøkning på én milliard med et såpass symbolsk navn demonstrerer vanskelighetene ved å argumentere for økte skatter. ”Solidaritetsmilliarden” er nok også ment å skulle selges til opinionen, og ikke opposisjonen. Spesielt møter formuesbeskatningen motmæle fra Høyre, FrP, Venstre og Senterpartiet (B.innst.S.I (1993-1994):54ff).

Diskusjonen rundt 1995-budsjettet fortsetter langs de samme linjer. Som Regjeringen igjen understreker er ønsket å videreføre skattesystemet av 1992. Høyre og representanten Bråthen²² peker derimot på at skatteskjerpelser som ”solidaritetsmilliarden” svekker den opprinnelige reformen. SV fremhever på sin side at skattelettelsene i reformen har marginalisert skattenes finansieringsrolle, og KrF understreker også nødvendigheten av å opprettholde de offentlige inntektene for å finansiere velferdsstaten. KrF, SP og Venstre etterlyser en ytterligere vridning fra direkte til indirekte skatter, blant annet for å tøyte den private forbruksveksten (B.innst.S.I (1994-95):19f, 56f, 71ff, 170, 177, 240f).

²² Fra og med 1994-95 er Stephen Bråthen uavhengig representant snarere enn å tilhøre FrP, men jeg har vansker for å se en signifikant endring i politikken som fremlegges. En rekke av representantens innlegg er da også direkte sitat fra tidligere års fraksjonsmerknader fra FrP. Det vil allikevel refereres til Bråthen, og berettigelsen for å legge tilsynelatende stor vekt på én representant er samsvaret med FrPs politikk slik den fremgår av tidligere år.

For 1996 gir regjeringen en del skattelettelser i kjølvannet av en evaluering av skattereformen. Det er snakk om visse unntak for såkalte aktive eiere innenfor delingsmodellen, samt en oppjustering utover anslått lønnsvekst i grensene for minstefradrag og toppskatt. Årene 1992-1995 sett under ett fastslår regjeringen at avgiftsøkningene (merverdiavgift og særavgifter) har gått noe utover samlede lettelser i skattene og arbeidsgiveravgiften. I følge regjeringen har dette "[...] vært nødvendig for å kunne styrke sysselsettingen og trygge grunnlaget for velferden." SP og KrF trekker også frem finansieringsfunksjonen som argument (B.innst.S.I (1995-96):10, sitat 51). I denne sesjonen går sentrumspartiene ytterligere i retning skatteskjerpelser ved å støtte opp om regjeringens forslag til formuesskatt samtidig som avgiftene økes av hensyn til miljø og helse. SP foreslår i likhet med SV et tredje trinn i toppskatten. AP, Høyre og Bråthen står sammen om å advare mot ytterligere økning i avgifter (B.innst.S.I (1995-96):53, 58, 67ff, 70ff).

Generelt sett støtter visse momenter opp om forventningen i hypotese fire om politikernes vansker med å øke skatter. Først og fremst innebærer innføringen av skattereformen i 1992 netto lettelser, og skattesystemet opprettholdes mer eller mindre intakt resten av perioden, trass visse friksjoner. "Solidaritetsmilliarden" illustrerer behovet for ekstraordinære grep for å selge skatteskjerpelser. Videre kan overgangen fra direkte (synlige) til mer indirekte (skjulte) skatter delvis tolkes som et middel for å dempe potensielle krav om lavere skatter, i tillegg til å skulle bedre økonomiens virkemåte. Endelig refererer flertallet av partier gjentatte ganger til skattenes finansieringsfunksjon, noe hypotese fire forventer vil tones ned senere år. Derimot må skattepolitikken til SP, og i noe mindre grad KrF, de senere år av perioden sies å gå på tvers av hypotese fire, siden de på en rekke områder går i retning av skatte- og avgiftsskjerpelser. Øvrige partier viser mer stabile og forutsigbare holdninger. Høyre, Venstre og Bråthen går inn for å redusere progressive innslag, venstrefløypartiene vil styrke dem. AP står bak visse lettelser på dette området siste budsjett i perioden, mens formuesskatten forblir en klar konfliktlinje som skiller det sosialdemokratiske partiet og høyresiden. Gitt denne konfliktlinjen kan det virke som hypotesen underdriver det fordelingspolitiske aspektet ved skattesystemet. Spørsmålet er hvorvidt dette er tilfellet også etter oljeinntektene får et betydelig oppsving.

4.1.5 Overføringene truer, men politikerne slår tilbake

Hypotese fem forventer at veksten i overføringene er ukontrollerbar og fortrenger andre politiske prioriteringer, spesielt de knyttet til allokeringssfunksjonen. Videre ble det satt et skille mellom et evolusjonsperspektiv der en slik tendens utfoldes mer eller mindre uavhengig av politikerne (ytre miljø), og en politisk inkrementalisme hvor ambisjoner om å endre utviklingen bevisst gis opp. En slik evolusjonær utvikling synes å være gjeldende de første år av perioden, men som vist i forbindelse med hypotese tre får man omsider et betydelig fokus på å kutte ned på overføringene.

Fra og med første sesjon er det tydelig at utgifter knyttet til overføringsordninger til private er sterkt voksende. Pensjonsrelaterte overføringer tilsvarer merutgifter på om lag 6,5 milliarder kroner, og programområdet knyttet til dagpenger viser en økning på omtrent syv milliarder – 76 prosent opp fra året før. Regjeringen Syses forslag om en samlet reduksjon på 173 millioner illustrerer vanskelighetene ved å kutte i denne type utgifter. Det er også få indikasjoner på at politikerne søker å vri utgiftene fra fordelingsfunksjonen over til produksjon av varer og tjenester. I overføringer generelt kutter imidlertid Syse med 2,1 milliarder utover Brundtlands andre regjering (B.innst.S.I (1989-90):18f, 20f, 61).²³

Med tanke på den samlede utgiftsvekst går Syse-regjeringen i sitt andre budsjett inn for en generell linje der veksten i de bundne utgiftene skal kuttes. Den påtroppende Brundtland III-regjeringen lanserer derimot ikke noen spesiell plan eller intensjon om å redusere overføringsordningene for 1991, selv om overføringer utgjør 73 prosent av de offentlige utgiftene. AP-regjeringen trekker imidlertid Syse-regjeringens forslag om innføring av kontantstøtte, blant annet med henvisning til behov for barnehageutbygging. Komiteen, med unntak av AP og SV, påpeker at det i et komparativt perspektiv er overføringer, og ikke offentlig konsum, som ligger bak det høye utgiftsnivået i Norge. Næringsstøtten ligger i verdenstoppen, og med unntak av SV og SP understrekes nødvendigheten av å kutte i næringsoverføringene. Det uttrykkes også bekymring for det økte antallet uførepensjonister og alle partier unntatt SV varsler strengere krav for stønadsberettigelse. Et annet dyptgående forslag er

²³ Blant de største overføringsposter utenom Folketrygden er jordbruksavtalen, barnetrygden, bistand og boligstøtte (B.innst.S.I (1990-91):17f).

Høyres utvidelse av besteårsregelen for pensjonsoppsparing fra 20 til 30 år, noe som mottar laber tilslutning (B.innst.S.I (1990-91):17f, 78f, 85, 88f, 98, 117, 130, 169f).²⁴

FrP er det sedvanlige unntaket og ønsker å kutte i overføringer som ikke tilfaller de aller svakeste. Samtidig bør en fordelingspolitikk, hvis den først skal føres, gjøres ved å tildele kontanttilskudd og ikke varer og tjenester. Dette kan blant annet sees i forslaget for 1993-budsjettet hvor de store økningene i barnetrygden har sitt motsvar i kutt i subsidier til barnehager. Dette er en motsatt prioritering av AP, og spesielt SV (B.innst.S.I (1989-90):75f; B.innst.S.I (1992-93):137). Det er tapt valgfrihet som ligger bak FrPs syn (B.innst.S.I (1989-90):80): ”Hvis man spurte en person om han ville ha 1 million kroner i kontanter, eller varer og tjenester til en verdi av 1 million kroner hvor en annen person bestemte fordelingen, så ville alle velge å få kontantene.” For 1994 fremhever allikevel partiet at overføringer til private er det fundamentale problemet i norsk økonomi og i sin videre argumentasjon kommer de som regel med direkte referanse til Public Choice-teori (B.innst.S.I (1993-1994):247ff, sitat 249)²⁵:

Overføringssamfunnet medfører også en del andre former for tap som ikke tas opp her spesielt. [Blant annet] blir det mer lønnsomt å arbeide gjennom pressgrupper om offentlige bevilgninger i forhold til å bruke tiden til å yte en ekstrainsats. Resultatet er kjent fra den såkalte Public Choice-forskningen.

Som nevnt under 4.1.3 får man i budsjettet for 1992 en endring i Brundtland-regjeringens politikk. Det er nå omprioriteringsfokuset for alvor slår inn, og det var som nevnt overføringene som ble angrepspunktet i denne strategien. Antakelsen i hypotese fem om overføringenes ukontrollerbarhet er ikke holdbar i lys av AP-regjeringens introduksjon av et treårsprogram med kritisk gjennomgang av overføringsordningene. Nedskjæringene skal finansiere tiltak som kan styrke sysselsettingen, da først og fremst infrastrukturinvesteringer og nye studieplasser. AP understreker at slike investeringer har gevinster på kort, så vel som lang sikt hva gjelder sysselsetting; selve byggingen krever arbeidskraft samt vil investeringen senere senke bedriftenes kostnader. Innsparingene kommer blant annet i sykelønnen, næringsoverføringene og uførestønad. Det åpnes også for endringer i

²⁴ Høyre opprettholder forslaget om å utvide besteårsregelen både for 1992 og 1993 (B.innst.S.I (1991-92):122; B.innst.S.I (1992-93):118).

²⁵ Fremkommer også i B.innst.S.I (1989-90):80; B.innst.S.I (1990-91):135f. Bråthen opprettholder denne argumentasjonen senere år (B.innst.S.I (1994-95):257f; B.innst.S.I (1995-96):200).

lønnsgarantiordningen, noe AP avviste da Syse foreslo dette året før (B.innst.S.I (1991-92):9, 14f, 21, 35, 70ff, 78f; B.innst.S.I (1990-91):90).

Komiteen, unntatt SV, understreker i behandlingen av 1992-budsjett at selve sammensetningen av finanspolitikkenes utgiftselementer er meget viktig; allokeringer skal prioriteres på bekostning av overføringer, spesielt i form av investeringer i infrastruktur. Høyre ser i likhet med regjeringen nødvendigheten av omprioritering mot mer lønnsomme investeringer, men reiser imidlertid tvil omkring regjeringens grad av måloppnåelse. Det vises blant annet til en 40 prosents økning i sykefraværet på 10 år, og i lys av en utgift på 21 milliarder som Folketrygden og arbeidsgiver deler, mener Høyre det burde tas større økonomisk ansvar av den enkelte. I 1993-budsjettet går også regjeringen Brundtland III inn for innstramminger i sykelønnen, men dette gjøres kun ved å øke arbeidsgiveransvaret, og ikke den enkeltes. Dette støttes kun av AP, og flere andre partier foreslår primært å innføre en eller to karensdager samt redusert lønnskompensasjon. Et klart flertall søker således å bremse utgiftsveksten i overføringsordningene, samt vri utgiftene over mot allokeringerfunksjonen (B.innst.S.I (1991-92):21, 99f, 115, 158, 174; B.innst.S.I (1992-93):9, 12, 20ff, 48, 97, 116, 118, 145 168).

I sesjonen 1993-94 fremholder regjeringen Brundtland III at den aktivt søker å omprioritere ressurser fra overføringer og til kjøp av varer og tjenester; det er med andre ord snakk om å reversere den utviklingen som forventes i hypotese fem (B.innst.S.I (1993-1994): 10ff, sitat side 13):

Dette gjøres ved bl.a å stramme inn på rutiner og praktisering der hvor det har utviklet seg en uheldig og dyr praksis, [...] samt iverksette tiltak for å unngå at nye stønadstilfeller skal oppstå [...] Innstrammingene [på 3 milliarder] i overføringene gjør at en innenfor rammen av en utgiftsvekst på om lag 1 % har ryddet plass for satsinger som har mer sysselsettingskapende karakter.

En slik bevisst omprioritering har ikke like stor oppslutning blant partiene til høyre, sammenliknet med reduksjon av overføringene mer generelt. Høyre påpeker at regjeringen ikke følger opp Overføringsutvalgets mandat om nedskjæringer på fem milliarder. I sine respektive referanser peker Senterpartiet og, i særlig grad, SV derimot på overføringenes viktige fordelingspolitiske effekter og at regjeringen ikke må slippe dette av syne. Det er således klare forskjeller i ambisjonsnivå mellom

partiene når det gjelder denne dimensjonen ved offentlige utgifter (B.innst.S.I (1993-1994):19f, 106, 150ff). Flere partier ender også opp med mer moderate kutt enn målsettinger, noe som peker på vanskelighetene med å kontrollere veksten i overføringene (B.innst.S.I (1993-1994):104ff). Trass uenigheter omkring spesifikke kutt, kommer det uansett frem at flertallet av politikerne forsøker å stanse den uforholdsmessige veksten i overføringene. Således kan ikke en politisk inkrementalisme påberopes. Senterpartiet kommer dog med en interessant bemerkning (B.innst.S.I (1993-1994):105):

[...] det er viktig å være klar over – som et utgangspunkt – at de forskjellige såkalte ”overføringsordninger” er et resultat av vedtatte politiske mål og prioriteringer. Disse medlemmer mener det derfor må skilles klart mellom forslag som tar sikte på en effektivisering og forbedring av ordningene, og forslag som griper direkte inn i de politiske valg og prioriteringer som ligger til grunn for at ordningene er blitt innført

Her illustreres en politisk inkrementalisme ved at Senterpartiet fremholder at de originale politiske valg *burde* binde de senere utgiftsbeslutninger.

I regjeringens budsjett for 1995 bygger man videre på forslagene fra Sysselsettingsutvalget og Overføringsutvalget. Det kuttet ytterligere to milliarder i overføringene for 1995 og sammen med innsparingene i 1994 når man dermed målsettingen om en reduksjon i overføringsordningene tilsvarende fem milliarder. Som komiteens flertall fra AP, Høyre og Venstre bemerker, er en slik omdisponering nødvendig for å styrke handlefriheten, samt for at ”[...] budsjettene skal kunne brukes mer aktivt for å bekjempe arbeidsledigheten og nå viktige velferdspolitiske mål” (B.innst.S.I (1994-95):107f, sitat 108). SP gjentar derimot sine betenkeligheter ved å gripe inn i fortidens politiske prioriteringer og valg. KrF tar også klare forbehold om reduksjonenes tempo og omfang, mens SV og RV tar desto sterkere avstand fra kuttene (B.innst.S.I (1994-95):108, 178). Sammenliknet med tidligere år øker opposisjonen mot innsparingslinjen noe i omfang. Det er fristende å koble dette til konjunkturoppgangen, en slutning budsjettet for 1996 understøtter.

Etter målsettingen på fem milliarder er nådd, fortsetter regjeringen arbeidet med effektiviseringen av overføringene. Ambisjonene for en slik linje er imidlertid ikke like fremtredende som tidligere år. Samtidig er den evolusjonære tendensen i overføringene tydelig ved at Folketrygdens andel av statsbudsjettets samlede utgifter

fortsetter å stige (B.innst.S.I (1994-95):18; B.innst.S.I (1995-96):9f, 14). Et av de mest konkrete kuttforslagene til regjeringen er å holde barnetrygden nominelt uendret, noe en samlet komité som nevnt gikk i mot året før (4.1.3), men som nå får flertallets støtte. Konseptet om en kontantstøtte får derimot en større tilslutning – ved SP, Høyre, KrF og Venstre – enn den har hatt siden Syse-regjeringen i sin tid foreslo dette (B.innst.S.I (1995-96):9f, 56f). Det mest markante kuttforslaget i overføringene er som året før Venstre, KrF, Bråthen og Høyres kutt i sykelønnsordningen (B.innst.S.I (1994-95):201, 229, 245, 258; B.innst.S.I (1995-96):156, 169, 182, 200). Trass visse kutt er det rimelig å konkludere at noe av iherdigheten er forsvunnet fra å skulle kutte i overføringene, samt å vri utgiftene fra fordelingsfunksjonen til allokeringfunksjonen.

Vi har sett at politikerne søker å redusere overføringenes omfang på generelt plan, mens de fleste partier også står bak en sterkere vektlegging av allokeringfunksjonen ved omdisponeringer fra overføringsbevilgningene. Så selv om man ser visse evolusjonære tendenser, og da problemer med å gjennomføre reelle nedskjæringer, kan ikke hypotese fem sies å ha empirisk støtte; det er ingen avkallelse på politisk styring av utviklingen, og veksten i overføringene forsøkes redusert. Dermed er verken ukontrollerbarheten enerådende eller en politisk inkrementalisme fremtredende. Vi ser imidlertid en viss utflating i ambisjonsnivå ettersom oppgangskonjunkturen får bredere feste. Dette kan peke mot endringer som følge av økte oljeinntekter, og oljemilliardene har til gode å bli adskillelig flere.

4.1.6 En Sarepta-krukke med olje, men sprikende værvarsler²⁶

Det antas i hypotese seks at politikernes mål med oljevirkosomheten er å maksimere inntekter. Samtidig handler de i en begrenset rasjonalitet når det gjelder å kalkulere og innlemme oljeinntektene i utgiftsbeslutningene, noe som foster en betydelig skepsis til å forskuttere disse. Dette underkapitlet vil være vesentlig lenger enn for de to andre perioder. Dette skyldes at det er nødvendig å etablere visse fundamentar – utover de som ble nevnt i kapittel tre – som det vil henvises til i den senere analysen.

²⁶ KrF understreker behovet for en viss kriseforståelse etter to årtier "[...] der oljeinntektene har vært brukt som en 'Sarepta-krukke'" (B.innst.S.I (1992-93):165). Uttrykket stammer opprinnelig fra hva Elia sier til enken i Sarepta i første Kongebok 17,14: "For så sier Herren, Israels Gud: Melkrukken skal ikke bli tom, og det skal ikke mangle olje i kruset til den dagen kommer da Herren sender regn over jorden."

Oljeindustriens sentrale posisjon i norsk økonomi er synlig helt fra starten av tidsrommet som analyseres, og styrkes mot slutten av denne første perioden. For 1990 understrekes det at en oljepris ti kroner lavere enn forutsatt gir et tap i eksportinntekter på 5,5 milliarder. Tre år senere påpeker Høyre at en nedgang på 20 kroner fjerner omtrent alle de 18 milliardene i overskudd på anslått driftsbalanse overfor utlandet. Mens et 10 kroners fall ville gi staten et anslått inntektstap på 2,5 milliarder i 1990 er tilsvarende sum for 1994 den dobbelte (B.innst.S.I (1989-90):6, 17; B.innst.S.I (1992-93):104; B.innst.S.I (1993-1994):8f). Det hersker ingen uforbeholden glede som følge av overskuddet i utenriksøkonomien. Som regjeringspartiene Høyre, SP og KrF understreker beviste priskollapset i 1986 at en ikke kan basere seg på stabile og høye priser. Oljeavhengigheten må snarere reduseres, blant annet ved satsninger på fastlands-Norge. Regjeringen Brundtland III følger opp Syse-regjeringen og fremholder at oljeavhengigheten har beviselige effekter: mens den norske industriproduksjonen er fem prosent høyere enn i 1976, har den økt 30-35 prosent hos Norges handelspartnere (B.innst.S.I (1989-90):54, 57, 65; B.innst.S.I (1990-91):9, 103, 122f). En slik krymping av konkurranseutsatt sektor er symptomatisk for hollandsk syke.

Med en slik vektlegging av oljeavhengigheten er det naturlig å forvente visse tiltak, men noe mer overraskende er formen tiltakene tar når de omsider kommer. I 1993-budsjettet foreslår SV, KrF og SP for første gang å redusere investeringsnivået i petroleumsvirksomheten, som motsats til regjeringens forslag om fortsatte økninger (B.innst.S.I (1992-93):163f, 172). Året etter går hele syv av åtte partier inn for å senke oljeinvesteringene i forhold til regjeringen og/eller delvis selge seg ut av SDØE. Et gjennomgående argument er nødvendigheten av å minske den sterke oljeavhengigheten (B.innst.S.I (1993-1994): 196, 208, 230, 241, 248f, 268, 274). AP bemerker at velferden ikke kan baseres på usikre oljeinntekter, men uten å foreslå liknende grep (B.innst.S.I (1993-1994):175). Med unntak av SP, som utdyper noe mer enn sine partikolleger, er det foreløpig liten prinsipiell drøfting hvorfor de aktuelle partiene ønsker nedskjæringer i investeringsnivået, samt hvilke konkrete effekter dette forventes å gi (B.innst.S.I (1993-1994):196). I 1995-budsjettet får en imidlertid en oppsiktsvekkende endring hva gjelder redegjørelser for partienes oljepolitikk.

For de to siste år i perioden er nedgangen i oljeinvesteringene og den fremtidige oljepolitikk i begivenhetenes sentrum. I regjeringens forslag for 1995 ligger en reduksjon i investeringene på 10 prosent. Ytterligere nedgang ventes i årene som kommer, ned mot nivået i 80-årene, og man antar at utbyggingstakten trolig nådde sitt toppunkt i 1993 (B.innst.S.I (1994-95):10, 12, 15, 133). KrF, SP, SV, RV, samt Venstre hadde ønsket en jevnere nedtrapping og reagerer på at investeringene faller såpass brått, med de negative konsekvenser dette har for tilhørende norsk verfts- og verkstedsindustri (B.innst.S.I (1994-95):22f, 24, 29f; B.innst.S.I (1995-96):18). Toppen ble imidlertid ikke nådd i 1993, og investeringsnivået svinger betraktelig mer på 90-tallet enn foregående tiår (Søbye 2000). Således underbygges påstanden om at politikerne har vansker med å forutse omslag i oljeøkonomien. I 1995 bestemmer man også å avvikle den nevnte glideskalaen. Komiteens flertall støtter regjeringen og fremholder at dette ikke skal minske statens inntekter. Unntaket er SP, SV og RV som fastslår at staten fremdeles burde ha retten til å øke sin direkte andel for å kunne sikre fellesskapet inntekter (B.innst.S.I (1994-95):134f, 135f). Det er inntekstmaksimering som er målet, men som vi skal se nedenfor fremsettes en rekke andre, dels motstridende, hensyn.

I løpet av de to siste år av perioden går samtlige partier inn for en reduksjon i oljeinvesteringene, flere fraksjoner også utover regjeringens forslag. SV, RV og SP vil i tillegg innføre produksjonsbegrensninger på felt i drift (B.innst.S.I (1995-96):111), mens SV, KrF, Venstre og SP også reduserer leteaktiviteten (B.innst.S.I (1994-95):134, 218, 232; B.innst.S.I (1995-96):124). Argumentasjonen bak partienes oljepolitikk kan krystalliseres i fire kategorier; (1) spare i bakken fremfor banken, (2) miljøhensyn, (3) styrke fastlandet på bekostning av oljeindustrien, (4) bygge opp midler i oljefondet. De ulike partienes plassering på disse fire dimensjonene fremkommer av tabell 4.2.

Som vi ser av tabellen nedenfor er komiteen mer eller mindre todelt i spørsmålet om å spare oljeformuen i form av finansielle fordringer eller i sin naturlige form på havbunnen. Venstre og KrF havner i en mellomkategori (indikert med uthevet X i parentes), noe som skyldes at de både ser nytten av å la mer olje ligge igjen på sokkelen, samtidig som de begge ser positivt på akkumuleringen i oljefondet. Det er

allikevel mulig å skille de siden KrF legger større vekt på ressurs sparing fremfor finans sparing enn det Venstre gjør, og motsatt (B.innst.S.I (1995-96):18, 20f, 22f). Skillet i tabellen ligger nært opp til partienes holdning langs vekst-verndimensjonen i Narud og Valens (2007:177f) analysedata fra 2005. Det er berettiget å undersøke implikasjonene av partienes preferanser noe nærmere, og da først og fremst dimensjonen sparing i oljefondet versus spare på havbunnen; er ikke det primære målet for politikerne å maksimere oljeinntekter, slik hypotese seks antar?

Tabell 4.2 Hovedargumenter bak partienes oljepolitikk (1994-95 og 1995-96)

	Bråthen	H	AP	V	KrF	SP	SV	RV
Spare i bakken				(X)	X	X	X	X
Miljøhensyn				X	X	X	X	X
Ruste opp fastlandet				X	X	X	X	
Spare i oljefondet	X	X	X	X	(X)			

Kilde: **AP** (B.innst.S.I (1995-96):115); **SP** (B.innst.S.I (1994-95):174, 188; B.innst.S.I (1995-96):119, 121f, 124f); **H** (B.innst.S.I (1994-95):194ff; B.innst.S.I (1995-96):150f); **SV** (B.innst.S.I (1994-95):218; B.innst.S.I (1995-96):157); **KrF** (B.innst.S.I (1994-95):233; B.innst.S.I (1995-96):18f, 175); **V** (B.innst.S.I (1994-95):240; B.innst.S.I (1995-96):18f, 178f); **RV** (B.innst.S.I (1994-95):251; B.innst.S.I (1995-96):188f, 195f); **Bråthen** (B.innst.S.I (1994-95):29; (B.innst.S.I (1995-96):8f, 198).

Det synes å være fire plausible forklaringer på hvorfor partiene vil spare i bakken istedenfor banken: 1) De baserer seg på logikken bak den såkalte Hotellings regel, og forventer høyere oljepris i fremtiden 2) Miljøhensyn verdsettes høyere enn oljeinntekter 3) De håper redusert produksjon vil presse opp oljeprisen i nær framtid 4) Det vil minske oljeavhengigheten i norsk økonomi, blant annet ved å styrke fastlandsøkonomien. De følgende avsnitt vil drøfte implikasjonene av disse fire.

Den såkalte Hotellings regel tilsier at eneste grunn til å la være å utvinne en ikke-fornybar ressurs i dag, er forventningen om høyere pris i morgen. For at dette skal lønne seg må samtidig oljeprisen stige likt, eller mer, med diskonteringsraten på fortjenesten som følger av å la oljen ligge i bakken. Hvis en snur på det kan man si at eneste grunnen til å øke produksjonen i dag er hvis det med sikkerhet kan sies at oljeprisen *ikke* vil stige noe særlig i fremtiden (Claes 2001:21, 351 (note 83)). En slik strategi fremstår noe søkt, i og med at anslag på fremtidig oljepris oppfattes av politikerne selv som meget usikre. Videre er denne regelen i all hovedsak tilbakevist som en gyldig teori da den hviler på et feilaktig premiss: olje som en ikke-fornybar ressurs. Dette er et geologisk faktum, men det fremstår som irrelevant i forhold til hvordan oljemarkedet fungerer. Antakelsen om en gitt og begrenset mengde reserver

gir et forvrengt bilde av hva etterkrigstiden har vist: ”[...] the more oil that has been found, developed, and produced, the higher the estimation of remaining reserves has become” (Claes 2001:21f, sitat 22, 327). KrFs analogi til Sarepta-krukken (B.innst.S.I (1992-93):165) fremstår således mer gyldig enn hva som trolig var intensjonen, hvis den overføres til å gjelde oljeressursene og ikke inntektene. Som Adelman (1995:11) poengterer:

No mineral, including oil, will ever be exhausted. If and when the cost of finding and extraction goes above the price consumers are willing to pay, the industry will begin to disappear. How much oil is still in the ground when extraction stops, and how much was there before extraction began, are unknown and unknowable.

I en avveining mellom hva som gir størst avkastning, sparing i oljefondet eller å la oljen forbli på sokkelen – foreløpig eller for godt – tilsier gjerne miljøhensyn sistnevnte. Dette er samtidig en annen type vurdering enn de tre andre foreslåtte motiver. Interessant er det således at skillet i tabell 4.2 også kommer klart frem i drøftingen av økonomisk vekst, fattigdom og miljøvern i behandlingen av 1995-budsjettet. AP, Høyre og Bråthen står ensomme i sin overbevisning på en rekke punkter. De understreker blant annet at ”[...] det i begrepet bærekraftig utvikling ikke ligger et krav om nullvekst, status quo eller om at nåværende generasjoner nødvendigvis må etterlate bestemte mengder naturressurser” (B.innst.S.I (1994-95):143). SP står på motsatt side (B.innst.S.I (1994-95):149):

Kanskje vil framtidige generasjoner finne langt mer avanserte måter å bruke f.eks. olje og gass på enn å brenne dem opp. Disse medlemmer mener at dagens befolkning ikke har rett til å bruke opp en ressurs i løpet av et par generasjoner, en ressurs som det har tatt naturen millioner av år å framskaffe.

Spørsmålet er hva en ønsker mest, miljø eller oljeinntekter? Det er ikke til å komme utenom at petroleumsinntekter – begrenset eller ikke – og miljøhensyn i streng forstand er vanskelig å forlike. Høyre, AP og Bråthen slutter seg i hvert fall til følgende påstand, dog i en noe annen forbindelse: ”Forsakelse av økonomisk vekst i Norge vil [...] svekke mulighetene for å oppnå sentrale nasjonale samfunns mål” (B.innst.S.I (1994-95):147). Gyldigheten av de andre partienes miljøargument bør også sees i forhold til de øvrige motiver.

SP, SV og KrF gir uttrykk for en ambisjon om å kunne presse opp oljeprisen ved å begrense produksjonen (B.innst.S.I (1995-96):21):

Disse medlemmer viser til at oljeprisen presses nedover pga. overproduksjon av olje på verdensmarkedet, og at et lavere utvinningstempo kan bidra til høyere oljepris. Disse medlemmer mener at Regjeringen må ta initiativ overfor andre oljeeksporterende land for å begrense oljeutvinningstempoet og sikre en høyere oljepris på verdensmarkedet.

I samme ånd foreslår RV, SV og SP å legge produksjonsbegrensninger på oljevirkosomheten. SP utdyper hvorfor: ”Høy produksjon holder prisene nede og forbruket og forurensningen oppe. Norge kan som verdens nest største oljeeksportør bidra til å påvirke oljeprisen” (B.innst.S.I (1995-96):122). Et slikt motiv vil være i strid med det som har vært Norges tradisjonelle rolle, nemlig som ”price-taker” i oljemarkedet: ”[...] due to the considerable investment involved in the North Sea, it will always be necessary to produce full capacity in the individual fields” (Claes 2001: 327). Men det har vært unntaksperioder for denne linjen. I kjølvannet etter oljeprisfallet i 1986 og i 1998 samarbeidet Norge med OPEC om visse produksjonsbegrensninger – riktig nok i fremtidig produksjon – mens produksjonen mellom 1991 og 1997 primært har blitt bestemt på bedriftsøkonomisk basis (Andersen og Austvik 2000). Fruktbarheten av å søke en høyere pris ved lavere produksjon, i samarbeid med andre land, kan bestrides. Partiene som taler for en slik linje legger seg på den tynne listen OPEC har søkt balansere, med vekslende hell: ”In the seventies they increased the price too much, and in the eighties they cut production too little” (Claes 2001: 275). Det er vanskelig å finne, samt opprettholde, en ”optimal” pris (Andersen og Austvik 2000):

På samme måte som konsumentland ikke har langsiktig interesse av at oljeprisen skal falle for lavt, har ikke Norge (og andre produsentland) langsiktig økonomisk interesse av at oljeprisen skal bli *ekstremt høy*. Ekstremt høye priser kan føre til økt overgang til andre energibærere, gjøre for mange andre produksjonsområder lønnsomme og gi økonomisk stagnasjon i forbrukslandene, til skade for øvrig norsk eksport.

Fruktbarheten av en slik strategi er med andre ord betenkelig, og som Adelman (1995:32) bemerker: ”A small country [...], such as Norway, has economic ties that cause its economy to flourish or stagnate in harmony with oil consuming countries.”

Samtidig er tidshorisonten en legger til grunn like viktig: "A higher price means higher revenues – immediately. Sales will decrease – later" (Adelman 1995:33).

Det siste plausible motivet for å spare i bakken fremfor banken, er å dempe oljeavhengigheten. Det er interessant om politikernes strategi er å avstå frivillig fra økte oljeinntekter i dag, med håp om mindre oljeavhengighet i morgen. Som Claes bemerker (2001:23):

To forgo [oil-]income today often means hard political choices and bargaining with either other parts of a ruling elite or the population in its capacity as voters. Thus the difference between the logic of companies and the logic of states [has] implications for the relevance of the Hotelling theorem.

Spørsmålet er hvorvidt oppgivelsen av oljeinntekter kan rettfærdiggjøres ved å vri investeringer inn på fastlandet. Om dette vil gi en høyere avkastning enn i oljevirkosomhet er lite trolig – petroleumsrenten er høy – men sett i forbindelse med de øvrige hensyn de aktuelle partiene fremmer kan denne linjen forstås. Det handler også om hvor langsiktig tidsperspektiv en legger til grunn. Oljeavhengigheten og behovet for å ruste opp fastlands-Norge er noe samtlige partier er opptatt av. I forlengelsen av et slikt motiv bør man samtidig spørre hvorvidt oljepengene burde investeres innenlands, gitt at fastlandets verdiskapning er det essensielle? Her er de internasjonale erfaringene dystre, noe som ble nevnt innledningsvis i forbindelse med Albertas forvaltning av sine oljeresurser. Flertallet, bortsett fra SP, SV og RV, advarer mot å investere oljepengene i den innenlandske økonomien med tanke på pris- og kostnadsveksten og resulterende svekkelse av konkurranseutsatt sektor. De tre partiene utenfor flertallet ønsker derimot investeringer innenlands på ulike områder (B.innst.S.I (1995-96):19, 125, 157, 166, 195f).

Som vi har sett så langt, og slik det fremkommer av tabell 4.2, legger SV, KrF, RV, SP, samt Venstre, vekt på en rekke momenter i sin oljepolitikk. Det er hensyn av varierende art som i min oppfatning får deres oljepolitikk til å fremstå som en søker å slå mange – kanskje *for* mange – fluer i en smekk. Strategier for å presse opp oljeprisen kan vanskelig sees på som annet enn ønsker om å maksimere inntektene fra oljen, og de øvrige argumenter mister således noe av sin styrke; det er ikke nødvendigvis en reell prioritering av miljø og fremtidens unge fremfor inntekter i dag. På en annen side er det ikke rimelig å forvente at politikken skal operere dikotomisk,

med konsistente binære valg, men i forhold til hypotese seks peker sprikende argumenter mot at en enhetlig og konsistent strategi ikke foreligger. Dette underbygger antakelsen om en begrenset rasjonalitet. På motsatt side i tabellen setter partiene sin lit til oljefondet og dets retningslinjer som ble behandlet i kapittel tre. Dette er trolig den trygge veien å gå, fremfor et tilfelle av klarsynthet vis-à-vis sine partikolleger. Begge sider av tabellen henspeiler uansett på politikernes generelle vegring mot å forskutere oljeinntektene i utgiftsbeslutningene, snarere virker det som politikerne søker å minske deres dominans i budsjettets årlige ligning mellom utgifter og inntekter. Dette underbygger hypotese seks. Samtidig fremstår oljefondet, fra og med 1996, som et interessant moment i forhold til hypotese én; pengene skal på bok, ikke nødvendigvis brukes.

4.2 Fra Arbeiderpartiet, via sentrum, og tilbake igjen (1997-2001)

4.2.0 Høykonjunktoren slår ut i press

I 1996 viste anslag for de tre foregående år en samlet BNP-vekst for fastlandet på 11 prosent. I 1998 var veksten siden 1993 anslått til 19,1 prosent. Samtidig som høykonjunktoren vant feste åpenbarte det seg visse problemer; lønnsveksten økte markant, trass relativt høy arbeidsledighet. Med økende lønnsvekst steg også prisstigningen til et nivå som var høyere enn Norges handelspartnere. Trass oppgang i fastlandsøkonomien var heller ikke oljeavhengigheten forsvunnet. Mens Nasjonalbudsjettet for 1998 anslo et overskudd i utenriksøkonomien på 94 milliarder, viste dette seg snarere å gå i balanse – først og fremst grunnet lavere oljepris (Asia-krisen) og produksjon. Etterspørselveksten ga også en sterk økning i importen. Videre var ikke hovedproblemet lengre arbeidsledighet, som preget forrige periode, men snarere presset i arbeidsmarkedet (B.innst.S.I (1996-97):8f; (B.innst.S.I (1998-99):10f). Når Stoltenberg dannet sin første regjering var hovedutfordringene de samme: ”I en situasjon med liten ledig kapasitet i økonomien må det unngås at en for sterk samlet etterspørsel igjen bidrar til å presse priser og lønninger opp, slik det har skjedd de siste årene” (B.innst.S.I (2000-01):10f, sitat 10).

Tabell 4.3 Sentrale økonomiske størrelser i regjeringens budsjett²⁷

	Anslått vekst i BNP (%)		Statsbudsjettets oljekorrigerede underskudd (mrd kroner)	Budsjettets påvirkning på etterspørselen (%) [*]	Forventet oljepris (kroner per fat)	Faktisk vekst i BNP for fastlandet (%) ^{**}	Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst (%) ^{**}
	Totalt	Fastlands-Norge					
1997	***	2,5	-24,2	-1,0	115	4,2	2,0
1998	***	3,0	-17,2	-0,5	125	3,6	2,0
1999	2,***	1,***	-5,5	-1,0	110	1,0	1,7
2000	***	0,7	-13,3	0,0	125	1,8	1,8
2001	2,0	1,***	-12,0	0,0	180	1,2	2,5

^{*}I prosent av BNP for fastlands-Norge, målt ved det olje-, aktivitets- og rentekorrigerede underskuddet.

^{**}Hentet fra Statsbudsjettet (2002).

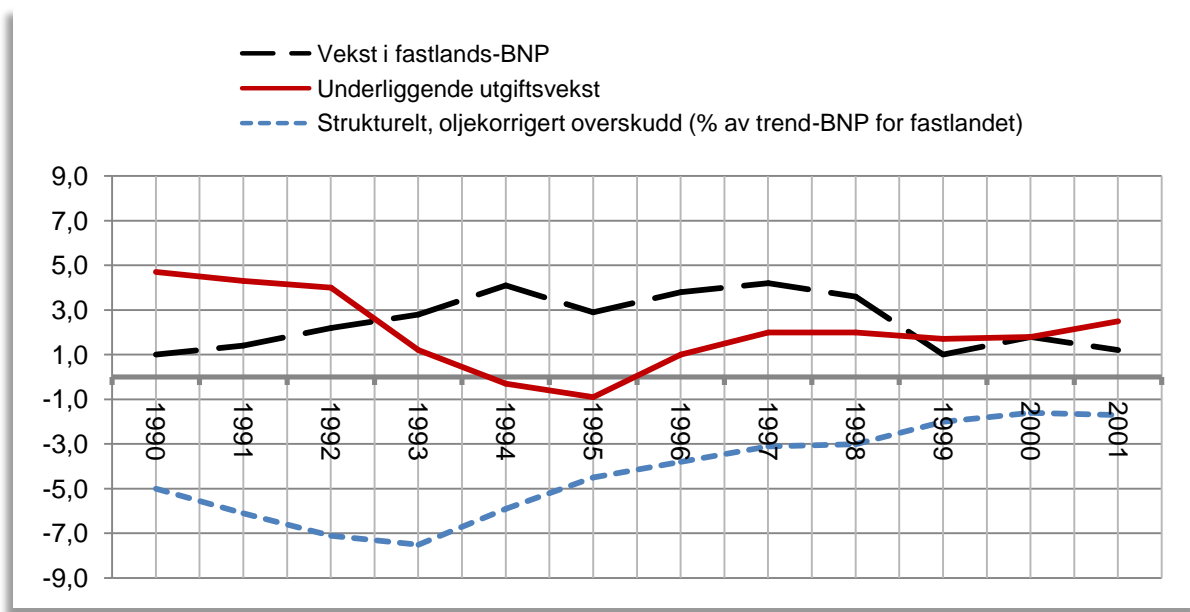
^{***} Oppgis ikke i den aktuelle innstillingen, eller den er gjenstand for ”feil” i dokumentene (dette forekommer ved at hele eller deler av tallstørrelsen er erstattet av bokstaver uten noen oppgitt grunn).

Kilde: B.innst.S.I (1996-97) til og med (2000-01); Statsbudsjettet (2002).

²⁷ For 1997 regjeringen Jagland som ikke endrer Brundtland III-regjeringens opplegg, for 1998 regjeringen Bondevik I.

4.2.1 Med stø kurs mot sirenenes sang?

I den foregående perioden fikk man omsider en betydelig vektlegging av at utgiftsveksten skulle være lavere enn veksten i fastlandsøkonomien. Som vi ser av figur 4.1 nedenfor overholdes dette de første år også i inneværende periode. Dette prinsippet forvitrer imidlertid i løpet av perioden. Det oljekorrigerede budsjettunderskuddets minkende andel av fastlands-BNP peker mot at økonomien bedres og gir et spillerom som ikke nødvendigvis fostrer et fokus på utgiftsbegrensninger fra politikernes side. Oljeformuen er det som får mest oppmerksomhet utover i perioden, og man ser etter hvert konturene av et nytt mantra blant et klart flertall: bygge opp midler i oljefondet. Men å slutte opp om oljefondet innebærer ikke et naturlig utgiftstak, og det er få spor etter rammebudsjetteringens direkte effekt slik hypotese én forventer.



Figur 4.1 Budsjettunderskudd i prosent av trend-BNP for fastlandet, prosentvekst i fastlands-BNP og utgifter fra foregående år (1990-2001)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2002).

I periodens første sesjon er det Jagland som har tatt over regjeringskontorene, og budsjettpolitikken er en videreføring av prinsipper fra tidligere år. Som det fastslås bør ikke utgiftsveksten overstige veksten i Fastlands-Norge. Av hensyn til fremtidig handlefrihet og statens pensjonsforpliktelser understrekes også behovet for å styrke de offentlige finanser (B.innst.S.I (1996-97):8, sitat 9f):

Det ligger an til store overskudd i statsfinansene i årene framover. Dette vil øke presset i retning av en betydelig økning i offentlige utgifter. Statens utgifter må imidlertid ikke bli høyere enn det som er mulig å bære i nedgangstider og når oljeinntektene etter hvert avtar.

Videre understrekes petroleumsvirksomhetens særegenhet. På den ene side medfører den en unik inntektskilde, mens den på den andre siden skaper en sårbarhet som kan ha en rekke negative konsekvenser. ”[E]n videreføring av Solidaritetsalternativet tilsier at midlene i petroleumsfondet plasseres i utlandet.” Dette slår også retningslinjene for fondet fast, og regjeringen advarer sterkt mot ytterligere bruk innenlands, gitt den økonomiske situasjonen (B.innst.S.I (1996-97):10). Høyre og Bråthen slutter i store trekk opp om denne linjen, men har en mer markant vektlegging av behovet for å redusere statsbudsjettets utgifter: ”[E]t generasjonsregnskap i balanse bør ligge til grunn for finanspolitikken, slik at vi ikke velter større byrder over på våre etterkommere enn de vi selv er villige til å bære” (B.innst.S.I (1996-97):14). Som Høyre understreker bør fondet endres slik at det ikke forblir ”[...] en ’brukskonto’ for populære politiske vedtak” (B.innst.S.I (1996-97):129). Regjeringen har imidlertid ikke støtte hos alle partier, og det er et klart press i retning av økte utgifter. Skillelinjene som ble påpekt i tabell 4.2 er relevante også hva gjelder bruk av oljepenger. Venstre omprioriterer innenfor samme ramme som regjeringen, mens partiene til høyre i tabellen vil øke pengebruken (B.innst.S.I (1996-97):176f).

SP øker utgiftene med 4,5 milliarder utover regjeringen, med henvisning til at dette ligger innenfor prinsippet om lavere vekst i utgifter enn i fastlands-BNP (B.innst.S.I (1996-97):14f, sitat 14):

Regjeringens budsjettbalanse er uttrykk for bunnlinsen i talloppstillingen som viser Regjeringens budsjettforslag. Det er således ingen selvstendig grunn til at Regjeringens budsjettbalanse skal ha egenverdi [...] [Senterpartiet] er ikke, som Arbeiderpartiet er det, villig til å la grunnleggende helse-, omsorgs- og utdanningsbehov stå udekket i kommunene av frykt for prisstigningen.

KrF henviser også til at utgiftsveksten i sitt forslag innfrir prinsippet om nivået på utgiftsveksten, og forsvarer således å avsette 2,5 milliarder mindre til oljefondet enn regjeringen (B.innst.S.I (1996-97):159, 169). SV går inn for å lage en investeringsplan for Norge som alternativ til å pumpe opp olje (B.innst.S.I (1996-97):15): ”[D]et såkalte ’solidaritetsalternativet’ er overoppfyllt når det gjelder redusert inflasjon,

offentlig andel av BNP og budsjettbalanse.” Det gamle prinsippet om et tak på utgiftsveksten koplet til fastlands-BNP fremstår utvannet, spesielt når BNP-veksten tillater relativt høyt slingringsmonn. Det virker uproblematisk å konkludere at oljeinntektene påvirker politikernes ambisjoner og handlefrihet, men noen partier legger mer demper på sine ambisjoner enn andre. I forhold til hypotese én er dette interessant da denne forventer en selvbegrensing overfor oljeformuens fristelser – en tiltrekning som ikke avtar i styrke umiddelbart, til tross for innføringen av rammebudsjettering.

Regjeringsskiftet, og Bondeviks inntog, fører til en sentrumspolitikk basert på reduserte oljeinvesteringer for å ruste opp fastlandet. De inkorporerer også et lavere utvinningstempo inn i beregningen av budsjettets etterspørselstimuli. Dette kan langt på vei tolkes som en rettferdiggjørelse av en mer ekspansiv politikk enn avgåtte Jaglands budsjettforslag. Budsjettforliket med FrP og Høyre bidrar til å svekke budsjettets balanse ytterligere. Som sentrumspartiene understreker er imidlertid en dobbelt så stor utgiftsvekst som regjeringen Jagland, likevel lavere enn veksten i fastlandsøkonomien (B.innst.S.I (1997-98):11, 16, 18f). Nå beveger også FrP – forrige stortingsperiode representert ved Bråthen – seg bort fra den rollen de har hatt i 90-årene for øvrig, nemlig som forkjemper for en bedret budsjettbalanse (B.innst.S.I (1997-98):20):

[...] kombinasjonen av redusert aktivitet i offentlig sektor og økte stimulanser til privat sektor (samlede skatte- og avgiftslettelser for 28,9 mrd. kroner) gir rom for å redusere overføringene til Oljefondet med ca. 8 mrd. kroner mer enn det regjeringen Jagland la opp til.

FrPs henviser til at Jaglands ”magiske budsjettbalanse” skyldes feilaktig bruk av de penge- og kredittpolitiske virkemidler (B.innst.S.I (1997-98):20, 32). Det er følgelig noe motstridende at de sammen med Høyre ber regjeringen gjøre rede for ”[...] hvordan avsetningene til Petroleumsfondet i større grad kan regelstyres og hvordan disponeringen av fondet i mindre grad kan være avhengig av den løpende budsjettbehandlingen” (B.innst.S.I (1997-98):136; B.innst.S.I (1998-99):139). Dette peker i tilfelle mot en (ufrivillig) politisk inkrementalisme.

Høyre er det eneste partiet som ønsker å bruke mindre oljepenger enn den avgåtte Jagland-regjeringen. Høyre stemmer imidlertid subsidiært for sentrumspartiens forslag. Dette innebærer en forverret budsjettbalanse på 7,5

milliarder og er således ”langt unna” sitt primære standpunkt. Det påpekes i den sammenheng at FrP ikke deler partiets syn på stram finanspolitikk og dermed ikke vektla dette i forhandlingene. Budsjettforliket forsvarer allikevel med at næringslivets vilkår forbedres sammenliknet med Jaglands ”bedriftsfiendtlige pakke” (B.innst.S.I (1997-98):110, 146f). AP er på sin side meget klar i kritikken av budsjettforliket: ”[...] de som ønsker økte utgifter får økte utgifter og de som ønsker skattelette får skattelette. Alle har sluppet å velge. Slik kan ikke landet styres. Politikk er å velge!” (B.innst.S.I (1997-98):138).

Man trenger ikke gå kontrafaktisk til verks for å fastslå at innføringen av rammebudsjetteringen dette året, ikke fremstår som en selvbegrensning fra politikernes side. Som nevnt i kapittel tre er ambisjonen med rammebudsjetteringen å sikre en langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk med tanke på fremtidige utgiftsforpliktelser og lavere oljeinntekter. Det skal således foretas bevisste fordelingspolitiske valg, samt bringe helheten i fokus. Budsjettbehandlingen dette året preges snarere av introduksjonen av en del ”snarveier” for å maskere de reelle utgiftsøkningene (B.innst.S.I (1997-98):32, 138, 147, 148). Som vi skal se mot slutten av dette underkapitlet (figur 4.2) er det imidlertid visse tendenser som indikerer at rammebudsjetteringen spiller en rolle.

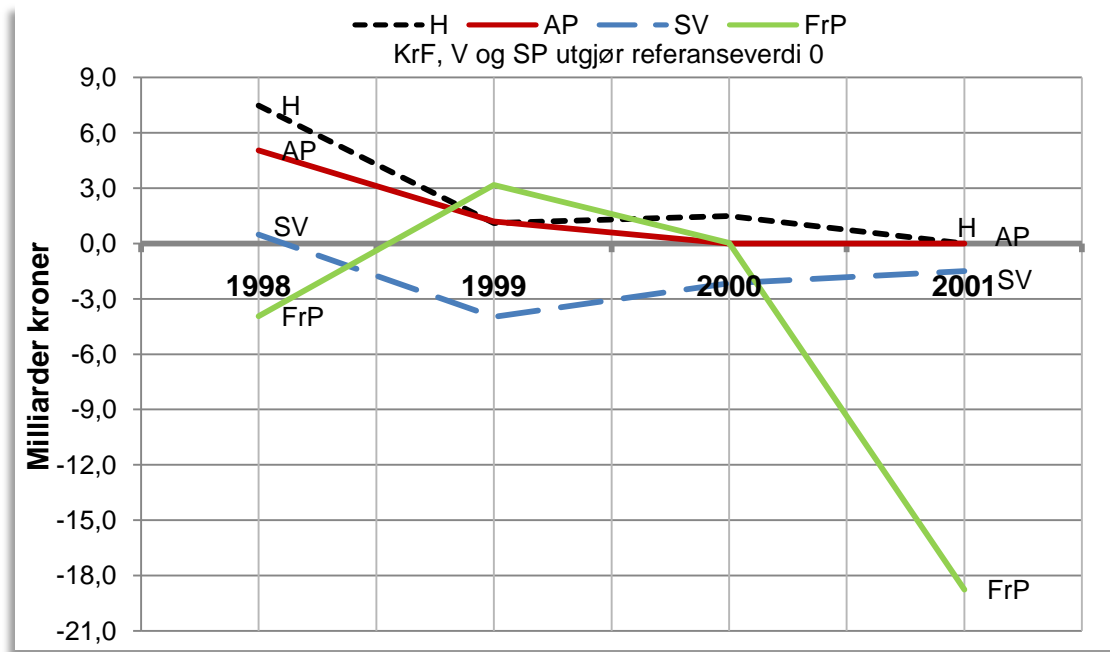
I vedtatt budsjett for 1998 var forventet oljepris 125 kroner per fat, den viste seg imidlertid å ligge rundt 100 kroner. Dette omslaget i oljemarkedet synes å bidra til at Bondevik I-regjeringens budsjett for 1999 nå legger seg klarere på Jagland-regjeringens linje: ”Denne utviklingen viser at budsjettpolitikken bør være langsiktig, der det særlig tas høyde for at framtidig oljepris er usikker [...] For å sikre staten økonomisk handlefrihet, er det nødvendig at den finansielle posisjonen styrkes ved avsetning av midler i Statens petroleumsfond.” Videre understrekes behovet for både å øke skatter og avgifter, samt begrense utgiftsveksten (B.innst.S.I (1998-99):12f, sitat 12). Her oppstår imidlertid det tilfelle at sentrumspartiene selv svekker regjeringens budsjettbalanse med 1,2 milliarder. Som Høyre fremhever bringer dette utgiftsveksten på et høyere nivå enn anslått økning i fastlands-BNP. AP kritiserer også det justerte budsjettopplegget for å svekke stramheten i regjeringens opprinnelige opplegg (B.innst.S.I (1998-99):13f, 19). Sentrumspartiene får kritikk fra både venstre og

høyresiden og indikerer et sterkt press for å redusere utgiftsveksten. Dette henspeler, i det minste, på Høyres og APs klare syn på en forvarlig budsjettpolitikk. FrP understreker også behovet for å kutte i de offentlige utgifter, men "[...] stramhetsbegrepet [er] ingen 'hellig ku' for Fremskrittspartiet" (B.innst.S.I (1998-99):17).

Bondevik I-regjeringen legger opp til et oljekorrigert underskudd for 1999 på 5,5 milliarder, i påfølgende sesjon viser derimot regnskapsanslag et underskudd på 15,4 milliarder. Svekkelsen problematiseres ikke i særlig grad utover at usikkerheten ved anslagene fremheves. Som vi ser av tabell 4.3 bringer den nye balansen det oljekorrigerte underskuddet nærmere de øvrige år i perioden. Samtidig impliserer den manglende problematiseringen usikkerheten som råder i økonomien og fjorårets anslag på oljeinntektene nedjusteres også kraftig (B.innst.S.I (1999-00):138f). Det er således naturlig at Bondeviks første regjering fastholder den forsiktige politikken hva gjelder bruk av oljeinntekter i 2000-budsjettet (B.innst.S.I (1999-00):11). AP understøtter fremdeles dette og fremhever at "[...] den finanspolitiske handlefriheten vi har på grunn av de store petroleumsinntektene har fristet mange" (B.innst.S.I (1999-00):12). Høyre er på sin side opptatt av "de gamle prinsipper" og uttrykker bekymring for at regjeringen for annet år på rad legger opp til en høyere utgiftsvekst enn anslag på fastlands-BNP. Nå er det AP som går i budsjettforlik med sentrum, og bruken av skatte- og avgiftsøkninger til å finansiere utgiftsvekst mottas med vant skepsis fra både Høyre og FrP (B.innst.S.I (1999-00):14f, 16f).

Koalisjonen bak budsjettet forblir den samme også for 2001, selv om Stoltenberg nå har tatt over etter Bondeviks kabinettsspørsmål. Samtlige fire partier støtter opp om en linje der velferdsstaten skal utvikles videre, men der oljeinntektene ikke må brukes på en måte som skaper ytterligere press i økonomien (B.innst.S.I (2000-01):10f, 12f). FrP har etter en noe ustødig kurs landet på en konklusjon der det tas "[...] sterk avstand fra grunnløse påstander om at økt bruk av oljepenger [...] er uansvarlig finanspolitikk" (B.innst.S.I (2000-01):15). Det åpnes for en å bruke mer oljepenger i et ekstraordinært utenlandsbudsjett. Blant forslagene i milliardklassen er kjøp av omsorgsboliger og sykehjem i Syden, forsvarsmateriell, utstyr til sykehus og veibygging (B.innst.S.I (2000-01):130ff). Utenlandsbudsjettet videreføres resten av

perioden som oppgaven dekker. FrP avviker imidlertid fra hovedtendensen, og de øvrige partier konvergerer gradvis mot sentrum hva gjelder overskudd på statsbudsjettet. Dette fremkommer av figuren nedenfor.



Figur 4.2 Differansen mellom sentrumspartiene og øvrige partiers budsjettoverskudd (1998-2001)²⁸

Kilde: B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126.

I figur 4.2 er sentrumspartiernes budsjettforslag for årene 1998 til og med 2001 satt til 0, mens grafene viser avvik fra denne i milliarder kroner. Ut i fra figuren virker det som det klare flertall av partiene har stø kurs på vei bort fra sirenenes sang. Dette avhenger dog av hvorvidt en anser sentrumspartiernes forslag som en forsiktig bruk av oljepenger, men som redegjort for ovenfor legger regjeringen Bondevik I seg omsider på en linje hvor behovet for oppbygging av midler i oljefondet understrekes. Det kan således være grunn til å minne om at sentrumspartiene tidligere hadde en alternativ oljepolitikk enn å spare i banken (tabell 4.2). Det fremgår ikke av figuren at FrP og Høyre stemte subsidiært for sentrumspartiene i både 1998 og 1999, men disse partier oppgav alternative forslag, i motsetning til den andre budsjettkoalisjonen i 2000 og 2001 som kun fremgår av én felles rammetildeling. Å sette høyresiden lik sentrumspartiene de aktuelle år ville uansett overbetont, fremfor undergravd,

²⁸Tverrpolitiske Folkevalde, senere Steinar Bastesen, er utelatt for å forenkle figuren. Disse stemmer sammen med sentrumspartiene i 1998 og 2000, mens avvikene i 1999 og 2001 er henholdsvis -7,3 og -2,4 milliarder (B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126).

inntrykket av konvergens. Partienes primære standpunkt gir en bedre illustrasjon av i hvilken grad forståelsen av budsjettets total sammenfaller med øvrige partier. Spørsmålet med tanke på hypotese én er hvorvidt tendensen som fremkommer av figuren kan tilskrives rammebudsjettering?

Det er vanskelig å isolere effekten av rammebudsjetteringen fra andre sentrale faktorer. Mens Bondevik I brukte mer oljepenger enn Jagland i sitt første budsjett, fikk man som nevnt en reversering i neste sesjon. Bondevik I-regjeringens strammere linje i 1999-budsjettet sammenfaller med en demping av oppgangskonjunkturen og tilhørende oljeprisfall. Ettersom oljeprisen tar seg opp, og fastlandsveksten igjen øker noe, blir en nøytral finanspolitikk siktemålet de to siste år i perioden. Vi ser også av figur 4.1 at utgiftsveksten får en brattere oppgang i Stoltenberg I-regjeringens budsjett for 2001, en vekst dobbelt så stor som den i fastlands-BNP (tabell 4.3). Det virker rimelig å tilskrive denne økningen til større handlefrihet som følge av oljeinntektene; mens Bondeviks siste budsjett viste et anslått overskudd på 71,8 milliarder ble overskuddet for 2001 anslått til 177 milliarder (B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126). Det er samtidig i 2001-budsjettet partiene, med klart unntak av FrP, ligger nærmest hverandre. Således peker indikatorene mot økt utgiftsvekst, men også en form for disiplin siden oljeinntektene tross alt er betydelige. Denne ”disiplinen” kan skyldes at rammebudsjetteringen over tid har fostret en vektlegging av langsiktige hensyn og dermed totale rammer, i tråd med hensikten. Dette fremkommer også i evalueringen av rammebudsjettordningen. Som utvalgets medlem Siv Jensen (FrP) påpeker kan det ikke sies å være ”[...] vesentlig at det som følge av budsjettreformen har blitt større fokus på ulike budsjettindikatorer, da disse, etter dette medlems vurdering, får ufortjent mye oppmerksomhet [...]” (Innst.S.nr.174 (2000-2001):11). Hypotese én kan uansett ikke gis støtte; det er ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at rammebudsjetteringen tilsvarer en institusjonalisering av en politisk inkrementalisme der politikerne innskrenker sin egen handlefrihet.

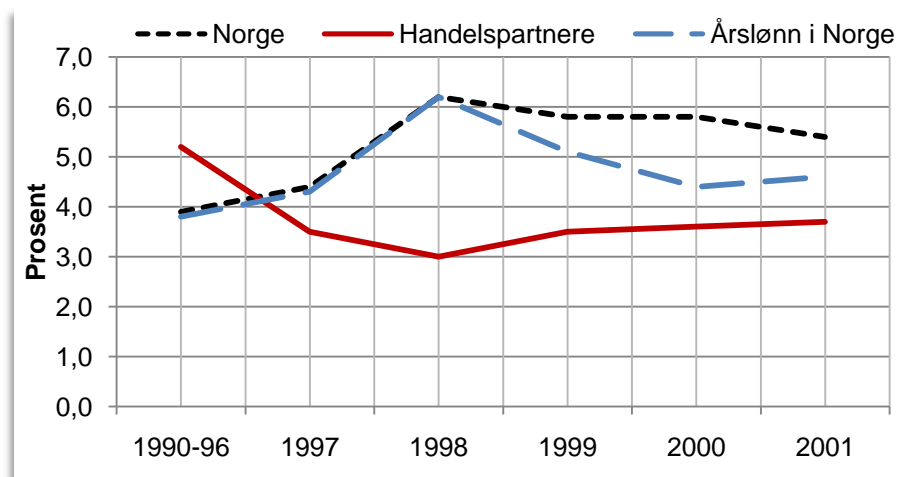
4.2.2 Nye utfordringer – en voksende oljeformue og press i økonomien

Som vi så i forrige periode var det lenge en ekspansiv strategi som dominerte, før man fikk en innstramming i kjølvannet av konjunkturvingningen. Som det fremkommer av

tabell 4.2 fortsetter Jagland og Bondevik denne trenden de tre første år i perioden, før den gradvis flater ut i en nøytral budsjettpolitikk. Jagland-regjeringen legger lista fra første sesjon (B.innst.S.I (1996-97):9):

I den nåværende situasjonen er det [...] avgjørende at budsjettpolitikken innrettes slik at den samlede etterspørselen ikke blir for sterk. Samtidig stilles det store krav til partene i arbeidslivet og til det inntektspolitiske arbeidet i årene framover om vi skal greie å videreføre en lav pris og kostnadsvekst.

Det fremheves videre at erfaringene fra 70 og 80-tallet tilsier at de negative virkningene ved en eventuell overoppheting synes først senere, men at faresignalene nå er der. Tendensen både internasjonalt og i Norge er klar: ”Politikken har i for liten grad blitt strammet til i en oppgangskonjunktur, med den konsekvens at lønns- og prisveksten etter hvert har økt sterkt” (B.innst.S.I (1996-97):9). Komiteens flertall, bortsett fra RV, SV og SP, understreker at risikoen for pressproblemer er betydelig. Partiene utenfor flertallet er mindre bekymret, som SP bemerker: ”Inflasjonstrusselen må møtes på annet vis enn ved å la grunnleggende behov stå udekket i det oljerike Norge.” Det er særlig den private veksten som må dempes for å løse problemet, og ikke nødvendigvis å kutte utgifter lik ”[...] Arbeiderpartiets generelle omfavnelse av gamle Høyre-standpunkter.” SV mener at fokuset på blant annet inflasjon har gått på bekostning av å få ned ledigheten (B.innst.S.I (1996-97):11, sitat 14f). Som figur 4.3 nedenfor viser virker imidlertid frykten blant flertallet langt på vei berettiget.



Figur 4.3 Prosentvis endring i årslønn, samt industriens timelønnskostnader hos handelspartnere og i Norge (1990-2001)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2002).

Selv om det står et bredt flertall bak regjeringens problemforståelse er det uenighet omkring hvor stram finanspolitikken bør være. KrF og Venstre mener regjeringen legger for sterk vekt på en stram finanspolitikk sammenliknet med andre forhold som valutapolitikken (B.innst.S.I (1996-97):19). SP og RV fremholder på sin side at "[...] Regjeringens politikk i stadig større grad styres av makroøkonomiske størrelser, skapt av sprenglærde økonomer, og bruker [velferdsmottakere] som salderingspost [...]" (B.innst.S.I (1996-97):80). Flere av disse påpeker også at når anvendelsen av *overskuddet* er det største problemet, kan ikke lenger hensyn til budsjettbalansen sies å være hovedutfordringen. I tråd med sine respektive innvendinger svekker KrF, SV, SP og RV regjeringens budsjettbalanse. Venstre opprettholder på sin side regjeringens balanse, mens Bråthen og Høyre styrker denne (B.innst.S.I (1996-97):19, 21ff, 157, 187). Således tyder det på at det ikke uten videre er en enkel oppgave å legge seg på en kontraktiv linje, selv når flertallet anser nødvendigheten av dette. Dette inntrykket forsterkes i neste periode.

Som det ble fastslått under 4.2.1 var det en mer løssluppen finanspolitikk i Bondeviks første budsjett sammenliknet med Jaglands opplegg. Bondevik vektlegger like fullt en stram finanspolitikk for å unngå behovet for kraftige innstramminger og økt arbeidsledighet på et senere tidspunkt. Innstrammingen på 0,5 prosent er imidlertid 0,25 prosent lavere Jagland-regjeringens budsjett (B.innst.S.I (1997-98):10f).²⁹ Sentrumspartiens justerte opplegg går ytterligere i den retning med en innstramming 0,25 prosent lavere enn sin egen regjering. AP hevder dette bringer oss "[...] faretruende nær en situasjon der budsjettpolitikken ikke bidrar til å dempe presset i økonomien." Sentrumspartiene anerkjenner faren for økt press, og fremhever faresignalene, men henviser til at regjeringen vil fremme aktivitetsdempende tiltak om det skulle bli nødvendig (B.innst.S.I (1997-98):sitat 11, 12f). Som Høyre poengterer holder det ikke å advokere stramhet i budsjettet, uten å følge opp i praksis (B.innst.S.I (1997-98):20). Høyre inngår imidlertid i budsjettforliket med sentrum og bidrar således til en mindre stram linje – noe AP finner interessant gitt Høyres kritikk også av Jaglands budsjett som for lite stramt (B.innst.S.I (1997-98):18ff, 146f). Som nevnt

²⁹ Stimuli av etterspørsel oppgis i prosent av BNP for fastlands-Norge, målt ved det olje-, aktivitets- og rentekorrigerede underskuddet.

tidligere er Høyre selv kritisk til budsjettforliket, men dette endrer ikke at forventningen i hypotese to gis belegg, snarere tvert i mot; det er vanskelig å føre en kontraktiv finanspolitikk, tross behovet for dette. Det er rimelig å anta at de økte oljeinntekter spiller en viktig rolle i den sammenheng. Denne antakelsen styrkes av neste års budsjett som kommer i kjølvannet av Asia-krisen og tilhørende oljeprisfall; som nevnt ovenfor "forsvinner" et overskudd på 94 milliarder i utenriksøkonomien i løpet av ett år (B.innst.S.I (1998-99):11). Nå får man riktig nok en strammere linje, men det måtte tilsynelatende eksterne og interne sjokk til.

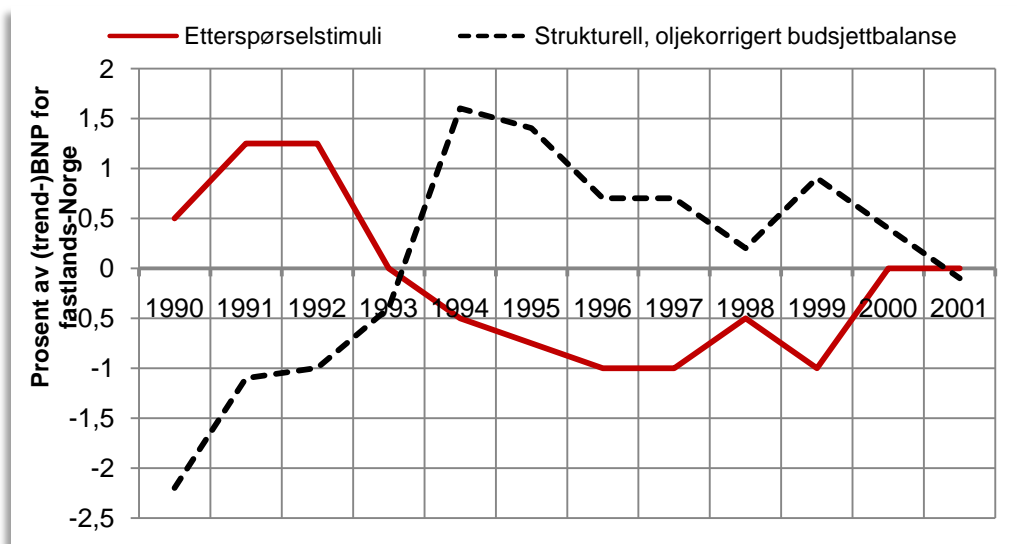
Bondevik-regjeringen fastslår i 1999-budsjettet at en "[...] nødvendig nedkjøling av økonomien skal skje gjennom en tilstrekkelig stram finanspolitikk." Signalene peker nå mot en rekke ubalanser: økende mangel på arbeidskraft, kraftig lønnsvekst, høyere prisstigning enn hos handelspartnere og kraftig vekst i importen. Innstrammingen i budsjettet er således på om lag en prosent (B.innst.S.I (1998-99):10f, sitat 10). SV mener denne er for omfattende og kommer for sent, og FrP legger også opp til et noe mindre stramt budsjett. AP og Høyre støtter derimot størrelsen på regjeringens innstramming, men er kritisk til oppbyggingen av den og avviser å plassere skylden på internasjonale hendelser (B.innst.S.I (1998-99):13, 153, 157). Derfor reagerer de to partiene på at utgiftsøkningene i stor grad hviler på avgiftsøkninger og skatteskjerpelser, noe som "[...] er det samme som å be om høyere lønnskrav." Uenigheten med sentrum blir heller ikke mindre ved at sentrumpartiene selv svekker stramheten i regjeringens opplegg (B.innst.S.I (1998-99):13, 15f, 19, sitat 34).

Uenigheten om budsjettets stramhet er såpass at ikke sentrumpartiene får mobilisert et flertall i finansinnstillingen (B.innst.S.I (1998-99):132f). Budsjettet blir imidlertid vedtatt med støtte fra FrP og Høyre etter "betydelige endringer" (B.innst.S.I (1999-00):17). Eventuelle endringer synes imidlertid ikke å ha gitt dyptgripende effekter, da det oljekorrigerede underskuddet som nevnt beveger seg fra anslåtte 5,5 milliarder til å bli hele 15,4 milliarder (B.innst.S.I (1998-99):13; B.innst.S.I (1999-00):138f). Budsjettsvekkelsen skyldes blant annet vedtatte utgiftsøkninger i Folketrygden i løpet av budsjettåret. SV er det eneste partiet som kommenterer budsjettoverskridelsen direkte og påpeker at tross den svekkede balansen "[...] har

både renta og inflasjonstakten gått ned. Alle de skråsikre uttalelsene fra i fjor høst om hvilken budsjettbalanse som var nødvendig blir dermed stilt i et komisk lys” (B.innst.S.I (1999-00):138f, sitat 155). Komisk eller ei, endringen i det oljekorrigerte underskuddet påvirker finanspolitikkenes stramhet og således er Tranøys (1999:98) observasjon interessant: ”Etter et forlik [...] ble man til slutt enige om et budsjett med innstrammende virkning for 1999. I likhet med budsjettforhandlingene i 1977 og 1986 viste Stortinget evne til å stramme inn først når utenriksøkonomien viste krisetegn.” De to siste år er det en nøytral finanspolitikk som er siktemålet.

Som det fremgår av figur 4.3 nådde lønnsveksten en topp i 1998, men ligger fremdeles høyere enn hos Norges handelspartnere. Lønnsveksten signaliserer at det er liten ledig kapasitet i økonomien, og ny etterspørselsvekst må derfor unngås. I overensstemmelse med dette legger regjeringen Bondevik I opp til et finanspolitisk opplegg som virker nøytralt på etterspørselen (B.innst.S.I (1999-00):10f). Høyre anser det også som fornuftig med en nøytral innretning, men er kritisk til at regjeringens forslag, samt forliket med AP, innebærer en utgiftsvekst med tilhørende skatteøkninger (B.innst.S.I (1999-00):16f, 148). AP understreker derimot at dette blir Bondeviks første budsjett ”[...] hvor det ikke sklis på budsjettbalansen og brukes mer oljepenger” (B.innst.S.I (1999-00):13). SV savner et mer ekspansivt budsjett i lys av økende ledighet, mens FrP opprettholder sin motstand mot at finanspolitikk gjøres ensbetydende med regulering av samlet etterspørsel (B.innst.S.I (1999-00):15, 18). Man kan uansett konkludere at det er bred enighet om et nøytralt opplegg, noe som følges opp i Stoltenberg I-regjeringens budsjett for 2001.

Lik sin forgjenger fremhever Stoltenberg I-regjeringen at hovedutfordringen er å dempe pris- og kostnadsveksten med tanke på næringslivets konkurransevne. Finanspolitikken skal virke nøytralt, men for å dempe veksten i privat sektor foreslås det å innføre en konjunkturavgift på en prosent av utbetalt lønn og næringsinntekt. Denne fjernes imidlertid i budsjettforliket med sentrumspartiene (B.innst.S.I (2000-01):10f, 12f). Også SV går inn for et nøytralt budsjett denne sesjonen, i likhet med Høyre, mens FrP avviser en finanspolitikk de anser som ”korporativ keynesianisme” (B.innst.S.I (2000-01):13, 16, 18).



Figur 4.4 Budsjettets anslåtte påvirkning på etterspørselen i prosent av fastlands-BNP, og endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i prosent av trend-BNP for fastlandet (1990-2001)³⁰

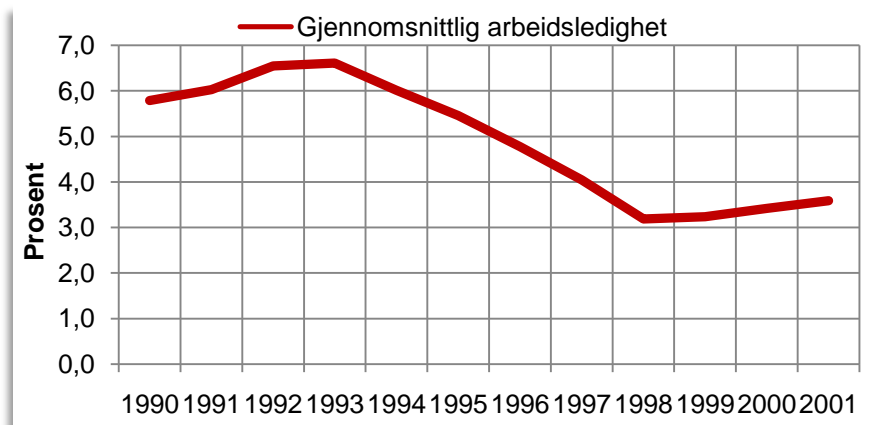
Kilde: B.innst.S.I (1989-90) til og med (2000-01); Statsbudsjettet (2002).

Betyr årene med innstramminger, og senere den nøytrale linjen, at man har stø kurs på vei bort fra det som er blitt kalt en ekspansiv tilbøyelighet? Som det vil fremgå i drøftingen av hypotese tre er det visse tilfeller av ”kalenderbudsjettering” og udekkede utgiftsøkninger som svekker den reelle utgiftsbegrensningen som ligger i budsjettene og, i forlengelsen, til dels stramheten i finanspolitikken. Inneværende periode er det argumentert for at politikerne har klare vanskeligheter med å føre en kontraktiv strategi, selv når dette ansees nødvendig. Politikerne har allikevel lagt seg på en strammere linje under høykonjunktur og ved press i økonomien. Dette ser vi av figur 4.4 ovenfor og forholdet mellom de to grafene viser en relativt god overholdelse av regjeringenes anslåtte etterspørselstimuli (tabell 4.1 og 4.3). Avvik kan blant annet skyldes at trend-BNP glatter ut mindre konjunktursvingninger, samtidig som det alltid vil være usikkerhet knyttet til anslag.

I likhet med forrige periode er det vanskelig å knytte en ekspansiv tilbøyelighet direkte til oljeinntektene, men det er indikasjoner; økte oljeinntekter ligger som et bakteppe for overgangen fra Brundtland og Jaglands stramme linje til en mer ustø kurs under Bondevik I, og den gradvise bevegelsen mot et nøytralt opplegg. Vi så også at Bondevik strammet inn som en direkte følge av oljeprisfallet. På en annen side beveger budsjettpolitikken seg bort fra en stram linje ettersom vekstraten i økonomien

³⁰ Etterspørselstimuli er målt ved det olje-, aktivitets- og rentekorrigerte underskuddet.

avtar – det vil si mer i tråd med klassisk motkonjunkturpolitikk. På motsatt side taler økende presstendenser og lavere arbeidsledighet for en strammere linje. I forhold til arbeidsledigheten skiller denne perioden seg sterkt fra tidligere på 90-tallet. Figur 4.5 viser den markante nedgangen i ledigheten.



Figur 4.5 Gjennomsnittlig arbeidsledighet (AKU) i prosent av arbeidsstyrken (1990-2001)

Kilde: tall hentet fra SSB (2007b).

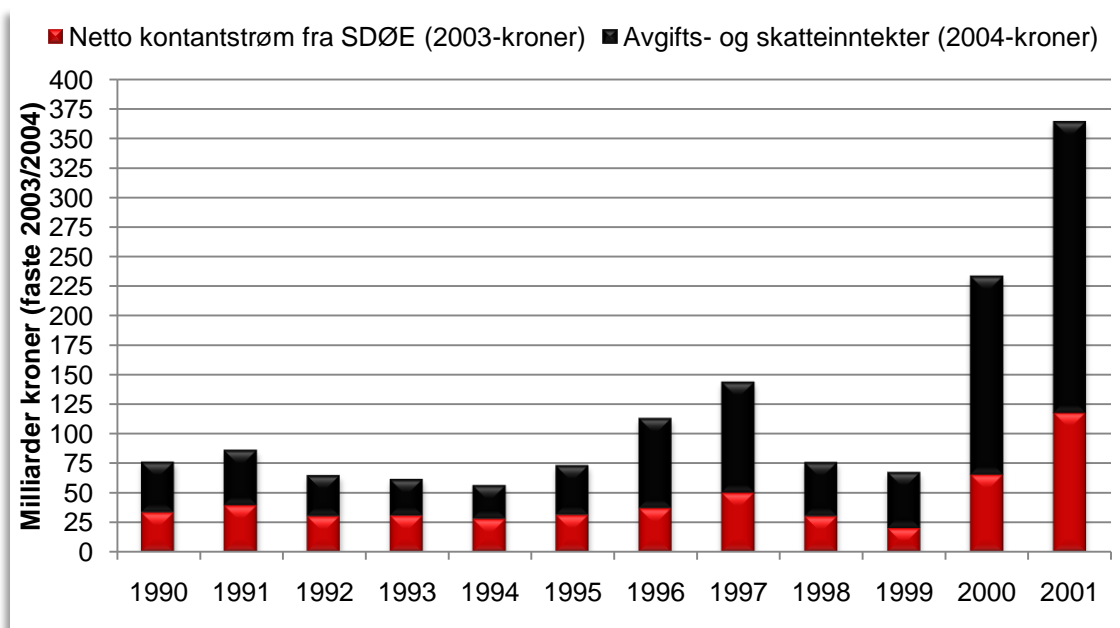
I sum har hypotesens forventning om en ekspansiv tilbøyelighet støtte i datamaterialet, men koplingen til oljeinntektene kan ikke isoleres fra andre faktorer.

4.2.3 Fra omprioriteringer til luftige inndekningsforslag

Hypotese tre forventer at det er vanskeligere å kutte utgifter i denne perioden sammenliknet med den forrige. Dette skyldes overgangen fra relativ knapphet til solide overskudd. Som allerede argumentert under drøftingen av hypotese en og to, har politikerne problemer med å begrense bruken av oljepenger, så vel som å stramme inn finanspolitikken. Således virker holdbarheten til hypotese tre allerede gitt. Det er imidlertid berettiget å undersøke nærmere i hvilken grad politikerne vektlegger utgiftskutt, og hvordan utgiftsveksten søkes kontrollert. Retningslinjen om at utgiftsveksten skal være lavere enn vekst i BNP blir som nevnt stadig mindre fremtredende, men spørsmålet er hvorvidt omprioriteringsfokus fra forrige periode også renner ut i sanden.

Trass økte oljeinntekter er det tilsynelatende få tegn til at flertallet vil slippe opp kontrollen på utgiftsveksten i første sesjon. Jagland-regjeringen vil satse videre på prioriterte områder, men dette avhenger av at ikke kortsiktige hensyn og økt bruk av

oljepenger tar styringen. Snarere må politikken ha to fundament: ”Vi må prioritere mellom utgiftene i statsbudsjettet slik at vi kan satse mer på bl.a. helse. Samtidig må vi bygge opp Petroleumsfondet og styrke fastlandsøkonomien [...]”(B.innst.S.I (1996-97):8). Høyre og Bråthen fastslår også at det ville ”[...] være en ulykke dersom vi benytter denne høstingsfasen innenfor petroleumssektoren til å øke nivået på statsbudsjettets utgifter [...]” (B.innst.S.I (1996-97):14). Dette skiller seg fra SP, som mener at ”[...] de mange uløste oppgaver i offentlig sektor krever vekst i de offentlige budsjetter.” RV, SV og KrF bruker også mer penger enn regjeringen, mens Venstre legger vekt på å omprioriterere innenfor regjeringens rammer (B.innst.S.I (1996-97):sitat 14, 15ff, 22f). På tvers av flere partiers intensjoner viser figur 4.1 imidlertid et oppsving i den underliggende utgiftsveksten i 1996-budsjettet, noe som fortsetter året etter (B.innst.S.I (1996-97):17, 127f, 194). Dette indikerer en bevegelse mot mer løssluppen bruk av penger. I så måte er figur 4.6 nedenfor interessant, da utgiftsveksten sammenfaller med en oppgang i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.



Figur 4.6 Statens samlede inntekter fra oljevirkosomheten (1990-2001)

Kilde: tall hentet fra SSB (2005a) og SSB (2005b).

I 1998-budsjettet er det større uenighet omkring utgiftsveksten enn tidligere. AP og SV kritiserer inndeckningen i sentrumspartiernes forlik med Høyre og FrP. AP angriper samtidig omfanget av utgiftene: ”[...] Høyre mente at veksten i statens utgifter var urovekkende høy i budsjettforslaget fra Jagland. Høyres svar på denne

uroen er å stemme for et budsjett som mer enn fordobler veksten i statens utgifter” (B.innst.S.I (1997-98):sitat 11, 15f, 19, 34). Kontrovers til tross, regjeringen Bondevik I understreker behovet for å dekke inn forslag til utgiftsøkninger. Det er imidlertid ikke spesielt store poster som trekkes frem som nedskjæringspunkter. Bondevik I-regjeringen vil forskyve statlige byggeprosjekter, øke utbyttet fra statsselskap, samt *ikke* opprette det teknologifondet og nye investeringsfondet som Jagland foreslår. Det hjelper mindre at Høyres eget forslag innebærer en utgiftsvekst 10 milliarder lavere enn regjeringen Bondevik I (B.innst.S.I (1997-98):30f, 32f). Tendensen understøtter hypotese tre; politikerne har problemer med å bremse utgiftsveksten, tilsynelatende mer enn de hadde i forrige periode.

Som nevnt i forbindelse med hypotese to synes oljeprisfallet å virke inn på innretningen av Bondeviks andre budsjett. I figur 4.1 fremgår også en (meget) svak nedgang i den underliggende utgiftsveksten, til tross for at sentrumspartiens justerte forslag svekker regjeringens balanse. AP og Høyre er kritisk til at utgiftsøkningene finansieres av skatter og avgifter, fremfor kutt på budsjettets utgiftsside (B.innst.S.I (1998-99):13ff, 17f). Samtidig fremstår regjeringen selv bekymret for utgiftsveksten (B.innst.S.I (1998-99):52):

Utgiftsøkningene som er bundet opp, og utgiftsøkningene som følger av Regjeringens satsing på prioriterte områder, utgjør til sammen betydelige beløp. Volumveksten [nominelt 15 milliarder fra 1998-budsjettet] vil samlet sett innebære en høyere utgiftsvekst enn Regjeringen kan anbefale.

Således må det kuttes på andre områder. Regjeringen Bondevik I foreslår kutt på rundt fem milliarder, blant annet gjennom å redusere ferien med en dag, utvide arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen, bortfall av småbarnstillegget i barnetrygden for de som mottar kontantstøtte, fjerne tilskuddordningen for ansettelse av norske sjøfolk, samt nominelt videreføre forsvarsbudsjettet (B.innst.S.I (1998-99):52ff). Sentrumspartiens justerte opplegg avviser imidlertid samtlige av disse nedskjæringene, forsvarsrammen kun delvis. Det bør nevnes at det justerte opplegget er en reversering av punkter i regjeringens opprinnelige opplegg som ble kritisert av opposisjonen, og sentrumspartiene er avhengig av støtte i Stortinget, men både Høyre og AP er kritiske til utgiftsveksten og sentrumspartiens reelle inndekning (B.innst.S.I

(1998-99):16ff, 36, 54ff, 82f, 132f, 140ff). AP understreker, i likhet med fjoråret, at (B.innst.S.I (1998-99):140):

[...] sentrumspartiene i utstrakt grad bruker økt utbytte fra statlige selskap for å finansiere sitt justerte budsjettopplegg. Dette viser etter disse medlemmers syn at sentrumspartiene ikke klarer å finne reell inndekning for sine utgiftsforslag [...]

Hypotese tre fremstår holdbar når det gjelder politikernes antatte vanskeligheter med å bremse utgiftsveksten. Denne forventningen styrkes ytterligere i de to gjenværende perioder, trolig ikke helt løsrevet fra utviklingen i figur 4.6.

I budsjettene for 2000 og 2001 understreker AP at deres forlik med sentrumspartiene innebærer at hver eneste nye utgiftskrone har sitt motsvar i en reell nedskjæring. Videre fremhever Stoltenberg I-regjeringen at "[a]lle statens utgifter må før eller senere dekkes ved tilsvarende inntekter, krone for krone. Dette tilsier at alle utgifter bør telle med samme vekt når man skal prioritere mellom ulike formål, selv om ulike utgiftstyper kan ha ulike virkninger [...]" (B.innst.S.I (1999-00):13; B.innst.S.I (2000-01):11f, sitat 11). Dette henspeler mot en stringent linje, men som Høyre peker på i 2000-budsjettet er det imidlertid flere tilfeller av kreativ kalenderbudsjettering: "I budsjettforliket [...] er den største 'besparelsen' et kutt i bevilgningene til barnetrygd på 400 mill. kroner. Denne besparelsen oppnås ved å utsette utvidelsen av barnetrygd for 17- og 18-åringer fra 1. januar til 1. mai." Videre foreslås det ikke bevilgninger til KFOR-styrken i Kosovo andre halvår, samtidig som en tilbaketrekking er høyst usannsynlig. Dette skjuler en utgift på 700-800 millioner (B.innst.S.I (1999-00):18).

I 2001-budsjettet tiltar denne tendensen, og som Høyre og SV påpeker er det flere forslag det ikke er anvist inndekning for. I forliket ligger det en halvering av matmomsen, til 12 prosent, fra og med 1. juli 2001. Dette har en provenyvirkning på 3,25 milliarder, men denne må videreføres i 2002 og innebærer dermed en dobbelt virkning. Videre innebærer forliket en avvikling av investeringsavgiften fra og med 1. januar 2002 uten inndekningsforslag. I sum er dette 9-10 milliarder kroner, og "[...] forliket skyver betydelige ubetalte regninger foran seg" (B.innst.S.I (2000-01):44, 49, sitat 49). Det er også to relativt betydelige bevilgninger som budsjettkoalisjonen holder utenfor beregningen av budsjettets virkning. En ekstra milliard bevilget til pasientbehandling er i følge AP ikke innregnet i forlikets påvirkning på etterspørselen

(B.innst.S.I (2000-01):12). Videre foreligger det en kompensasjon på 1,25 milliarder til kommunene som følge av økte avsetninger til barne- og etterlattepensjon som ikke antas å ha noen effekt på prisstigningen. Høyre og FrP påpeker derimot aktiviteten i norsk økonomi økes siden kompensasjonen frigjør midler kommunene kan bruke på noe annet enn den sparingen som lå i regjeringens opprinnelige budsjett. Som sentrumspartiene understreker selv vil kompensasjonen "[...] hindre at kommuner blir tvunget til tilsvarende kutt og prisøkninger [...] i tjenestetilbudet" (B.innst.S.I (2000-01):12, 46, 49, 135, sitat 137). Disse utgiftsøkningene står uansett i kontrast til retorikken til Stoltenberg I sitert ovenfor; en utgiftskrone er en utgiftskrone, og må ha inndekning. Det er verdt å minne om at AP var like klar i sin kritikk av "luftige inndekningsforslag" i 1998-budsjettet når Høyre og FrP inngikk i forlik med sentrum (B.innst.S.I (1997-98):34, 75, 139, 147f).³¹

Forventningen i hypotese tre styrkes ved at det benyttes "snarveier" til å finne inndekning for utgiftsøkninger, på tvers av intensjoner. Dette illustrerer at politikerne har vansker med å bremse utgiftsveksten, noe som ikke er begrenset til budsjettkoalisjonen mellom AP og sentrum. FrP går fra å ha en underliggende utgiftsvekst på -2,18 prosent i budsjettforslaget for 2000 til +2,13 året etter. Høyre er således eneste parti som ligger konsekvent under regjeringenes utgiftsvekst de to siste år av perioden (B.innst.S.I (1999-00):16, 142, 173; B.innst.S.I (2000-01):16, 45, 126, 159). Den sterke økningen i oljeinntektene (figur 4.6) sammenfaller med økningen i den underliggende utgiftsveksten (figur 4.1). Det er rimelig å anta at disse henger sammen og underbygger således hypotese tre.

I forrige periode ble såkalte ideologiske kutt lansert som en sentral variabel for å forstå partienes kuttforslag. Av hensyn til plass vil dette sammenfattes med data fra neste periode, og behandles der. Her spiller rammebudsjettering samtidig en interessant rolle. Etter innføringen av denne ordningen er det lettere å se forskjellene i partienes prioriteringer ettersom disse fremkommer innenfor hver enkelte ramme. Dette momentet fremheves også i evalueringen av rammebudsjettordningen. Det

³¹ AP viser til at "[...] økt utbytte fra statselskaper, salg av aksjer og ytterligere anslagsendringer på Kårstø ikke er reelle inndekninger som oppveier den aktivitetsskapende effekt av skatte- og avgiftslettelser. Å overføre 'ubrukte' midler fra arbeidsmarkedstiltak i flere tidligere år kan heller ikke kalles en reell inndekning. Disse medlemmer viser til at 'luftige inndekningsforslag' [...] utgjør hele 2,3 mrd. kroner" (B.innst.S.I (1997-98):19).

nedsatte utvalget fastslår at det er blitt enklere "[...] å sammenligne forslagene og vurdere de ulike forslagenes totale omfang, hovedprioriteringer og overskudd" (Innst.S.nr.174 (2000-2001):10f). Før 1998 ble partienes kuttforslag og satsinger fremsatt mer spredt og vilkårlig, og således vanskeligere å sammenlikne.

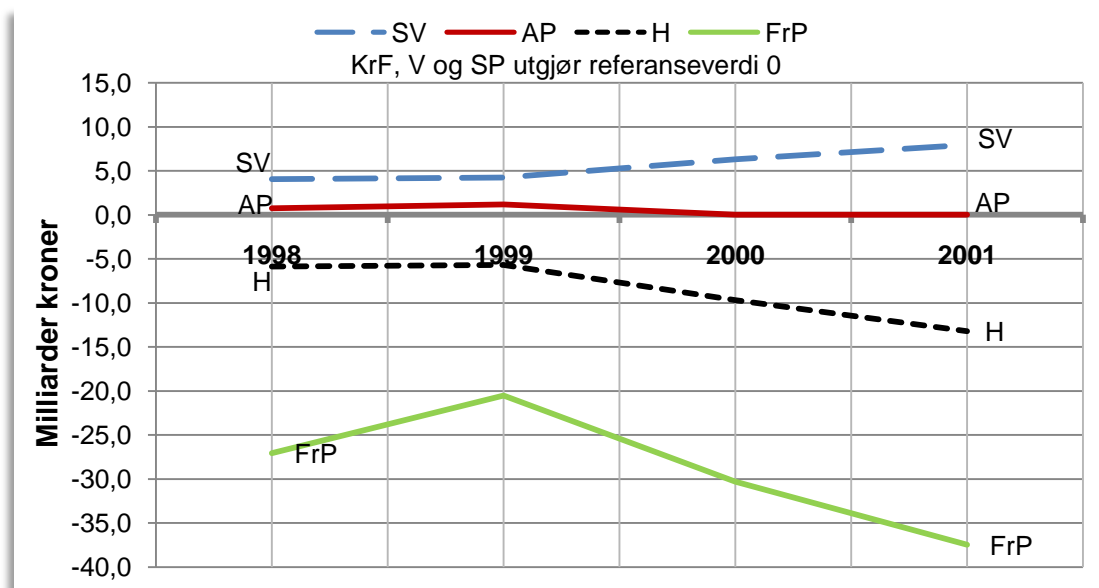
4.2.4 Mot større sprik i skatteinnretning

Hypotese fire antar at det i lys av en større oljeformue blir vanskeligere å argumentere for økte skatter. Man så imidlertid en tendens mot slutten av Brundtland III regjeringstid at flere partier tok til orde for skatteskjerpelser. Videreføres dette i inneværende periode?

Regjeringen Jagland understreker på at nivået på skattene for 1997 "[...] holdes reelt sett om lag uendret" (B.innst.S.I (1996-97):sitat 17). AP-regjeringen øker grensene for toppskatten da denne rammer stadig flere med midlere inntekter, noe Venstre støtter. Høyre og Bråthen peker på at andelen av inntekt som går til skatt har økt siden 1992, ikke minst fordi regjeringen ikke har prisjustert innslagspunkt og fradragssatser. SV, RV, KrF og SP etterlyser på sin side økte skatter på høye inntekter og således er komiteen delt i to. Det er ikke finansieringsfunksjonen som trekkes frem, men snarere fordelingshensyn. Høyre legger på sin side mer vekt på skattenes påvirkning på lønnsveksten enn tidligere (B.innst.S.I (1996-97):20, 42ff, sitat 43, 54ff, 57ff, 117, 128, 149, 166f, 181). Denne todelingen forsvinner gradvis ettersom Bondevik I tar over regjeringskontorene.

I 1998-budsjettet går AP hardt ut mot fordelingsprofilen i Bondeviks budsjett, men de ser positivt på at forliket med høyrepartiene reverserer den varslede skatteøkningen på lønnsinntekt: "Det gjenstår derimot en kraftig skattelette til aksjeeiere og næringsdrivende med om lag 1 mrd. kroner i forhold til regjeringen Jaglands opplegg" (B.innst.S.I (1997-98):17ff, sitat 19). Som vi ser av figur 4.7 nedenfor ligger imidlertid det totale nivået på skatter og avgifter i APs opplegg nært opp til sentrumpartiens justerte opplegg. Avvikene mellom partiene sammenfaller i stor grad med det tradisjonelle skillet hva gjelder skatt, med FrP som en klar tilhenger av skatteletter og SV som går lengst i retning av skatteøkninger. Narud og Valen (2007:173) viser til at SP og AP, i 2005, også faller i kategorien som ønsker

skatteskjerpelser for de med høye inntekter, mens KrF ligger mer mot høyre. I innværende periode ser vi derimot at sentrumspartiene samlet ligger tett opp til AP.



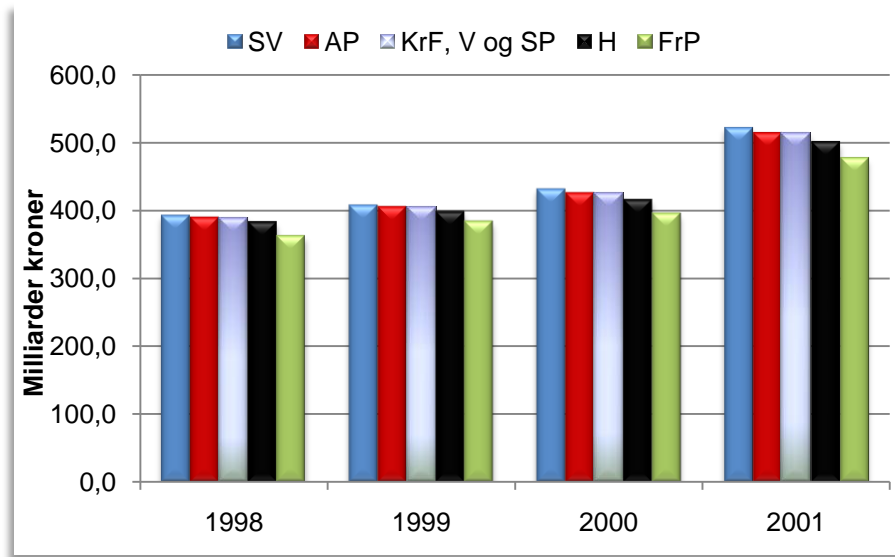
Figur 4.7 Differansen mellom sentrumspartiene og øvrige partiers forslag til skatte- og avgiftsnivå (1998-2001)³²

Kilde: B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126.

Vi ser av figuren at det er et vendepunkt etter 1999 budsjettet, hvor Høyre og FrP heller mer markant mot skatteletter, og SV i motsatt retning. AP er nå i forlik med sentrumspartiene. Denne økte divergensen er interessant gitt økningen i oljeinntektene de to siste årene (figur 4.6), noe som også vises ved at de samlede skatte- og avgiftsinntekter øker (figur 4.8). Mens hypotese fire antar at det har blitt stadig vanskeligere å argumentere for økte skatter grunnet oljeformuen, synes inntrykket snarere å være at det har blitt lettere å argumentere for både skatteskjerpelser (SV) og skatteletter (Høyre og FrP), ettersom inntektene fra petroleumsvirksomheten skyter fart. Endringen er ikke kun synlig i absolutte tall. Eksempelvis går Høyre fra å foreslå en reduksjon på 1,4 prosent av AP og sentrumspartiernes totale skatte- og avgiftsnivå i 1999, til 2,6 prosent i 2001 (B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (2000-01):126). Samtidig er konvergensen mellom AP og sentrumspartiene verdt å merke seg, da disse partiene ikke har hatt likt ståsted tidligere år. Dette kan indikere et tak for hvor høyt flertallet vil ha skattene, men som det fremgår av figur 4.8 er økningen i partienes

³²Tverrpolitiske Folkevalde, senere Steinar Bastesen, er utelatt for å forenkle figuren. Disse stemmer sammen med sentrumspartiene i 1998 og 2000, mens avvikene i 1999 og 2001 er henholdsvis -4,8 og -17,7 milliarder (B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126).

anslag på inntektene fra skatter og avgifter fra 2000 til 2001 betydelig. Spørsmålet er hvorvidt dette kun reflekterer økningen i oljeinntekter som fremgikk av figur 4.6?



Figur 4.8 Samlet skatte- og avgiftsinntekter i partienes budsjettforslag (1998-2001)

Kilde: B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):131; B.innst.S.I (2000-01):126.

I 1999-budsjettet påpeker Høyre og AP, i felles fraksjonsmerknad, at "[...] Regjeringens avgiftspolitik vil bidra til at vi kan få et særnorsk pris- og kostnadsnivå som det kan bli vanskelig å få ned" (B.innst.S.I (1998-99):13). AP advarer videre at skatteopplegget til Bondevik I "[...] øker risikoen for høyere arbeidsledighet" (B.innst.S.I (1998-99):40). I det justerte sentrumsopplegget reduseres regjeringens skatteskjerpelser med 1,7 milliarder, blant annet ved en lavere økning i el-avgiften og avvikling av den planlagte konjunkturavgiften i bygg- og anleggssektoren (B.innst.S.I (1998-99):16, 54, 129). Dette må sies å understøtte antakelsen i hypotese fire siden i hvert fall AP har vært mindre streng i sin egen skatte- og avgiftspolitik tidligere år. AP blir imidlertid, sammen med sentrumspartiene, skyteskive i budsjettene for 2000 og 2001. Som Høyre poengterer (B.innst.S.I (1999-00):16):

Når veksten i offentlig sektor for andre år på råd foreslås finansiert med økte skatter og avgifter blir det tydelig at det er husholdningene og næringslivet som må betale prisen for Regjeringens manglende evne til å prioritere mellom ulike offentlige oppgaver.

Sentrumspartiene og AP fremhever på sin side behovet for å skattelegge de som har mest, primært ut i fra fordelingshensyn. Men sentrumspartiene understreker også at "[ø]kte utgifter, blant annet innenfor eldreomsorg, helse og folketrygden, gjør at det er nødvendig å øke inntektene på budsjettet" (B.innst.S.I (1999-00):12, sitat 13, 59, 141).

Understrekingen av skattenes fiskale funksjon, i skyggen av økte oljeinntekter, går på tvers av forventningen av hypotese fire.

Regjeringen Stoltenberg I følger opp med skatteøkninger i 2001-budsjettet, men forlikspartnerne i sentrumspartiene modererer disse betydelig: ”For å trygge bedriftene og arbeidsplassene har disse medlemmer [...] prioritert å fjerne Regjeringens forslag til konjunkturavgift, og forslag om innstramminger i delingsmodellen [...] Disse medlemmer støtter heller ikke fjerning av aksjerabatten og 80-prosentregelen.” Endelig skal investeringsavgiften avvikles fra 1. januar 2002. I budsjettforliket varsles en ny skattereform for nærings- og kapitalinntekter, og i påvente av denne innføres en midlertidig utbytteskatt (B.innst.S.I (2000-01):11, sitat 13, 43f). AP er imidlertid fortsatt tilfreds med forliket ”[...] profilen i budsjettet er opprettholdt; det er skapt rom for økt satsing på velferden ved at næringslivet etter mange gode år må bidra mer til fellesskapet” (B.innst.S.I (2000-01):134). Høyre mener på sin side at statsbudsjettet ”[...] setter en endelig sluttstrek for den brede politiske enighet det har vært om [...] å ta vare på og videreutvikle næringslivet” (B.innst.S.I (2000-01):17).

Bidrag til fellesskapet eller sluttstrek for næringslivet, skatteøkningene til budsjettkoalisjonen må sies å gå på tvers av hypotese fire. Finansieringsfunksjonen koples riktig nok til fordelingshensyn, og sentrumspartiene tilbakeviser flere av regjeringens opprinnelige forslag for 2001, men både budsjettene for 2000 og 2001 viser et oppsving i skatteskjerpelser. Dette på tross av den sterke økningen i oljeinntekter (figur 4.6). Effekten synes som nevnt å være motsatt for de to fløypartiene, samt Høyre. Mer å rutte med slår sterkt ut, enten i ytterligere skjerpelser eller lettelser (figur 4.7). En konfunderende variabel synes således å være skattenes fordelingsfunksjon, noe hypotese fire ikke i tilstrekkelig grad fanger opp ved å fokusere på fiskalfunksjonen.

4.2.5 ”Resource segregation”

Mot slutten av forrige periode oppfylte politikerne Overføringsutvalgets anbefaling om en nedskjæring på 5 milliarder i overføringsordningene. Deretter syntes imidlertid ambisjonene å avta. Dette inntrykket forsterkes inneværende periode, samtidig som evolusjonsperspektivet kommer i forgrunnen.

I tråd med tesen om en ”ukontrollerbar” evolusjonær utvikling i overføringene, fremhever Jagland-regjeringen en rekke betydelige økninger i overføringsordningene i 1997-budsjettet. Eksempelvis har utgiftene til sykepenger en nominell vekst på omtrent 29,2 prosent mellom 1994 og 1997 (B.innst.S.I (1996-97):11, 36f). Som et ledd i kampen for å begrense veksten i sykelønnsordningens utgifter foreslår regjeringen å utvide arbeidsgiverperioden fra to til tre uker. Dette får imidlertid kun støtte av AP og SV. Høyre, KrF, Bråthen og Venstre foreslår derimot, som tidligere år, ulike ordninger med karensdager og redusert lønnskompensasjon. Således søker politikerne å redusere utgiftsveksten, men på ulike måter. Unntaket er RV og SP som verner om status quo (B.innst.S.I (1996-97):37f, 119). Det er verdt å minne om at det var denne splittelsen som gjorde seg gjeldende også store deler av forrige periode (4.1.3), og selv om det foreslås kutt fra de fleste hold blir de politiske aktørene stående i patt hva gjelder innretning. Følgelig blir resultatet ingen faktiske nedskjæringer. Samtidig trekkes kontantstøtten mer fram enn tidligere. Høyre, Venstre og KrF foreslår alle en innføring av kontantstøtte i en eller annen form, SP og Bråthen en kraftig økning i barnetrygd og småbarnstillegget (B.innst.S.I (1996-97):47f).

I Bondevik I-regjeringens første budsjett innføres kontantstøtten for småbarnsfamilier (1 og 2-åringer) uten fulltids barnehageplass – syv år etter Syse-regjeringen foreslo ordningen. Videre økes minstepensjonen med 1000 kroner. En slik utvikling får AP til å reagere (B.innst.S.I (1997-98):10f, sitat 11, 40ff, 138):

Den framtidige utgiftsveksten som følge av kraftige økninger i overføringene vil måtte føre til senere innstramminger eller omprioriteringer som vil redusere våre muligheter til å nå de overordnede målene om arbeid til alle og trygging av et solidarisk velferdssamfunn.

Med tanke på overføringenes omfang synes dette også umiddelbart berettiget, spesielt siden Bondevik I-regjeringen ikke lanserer noen finansieringsplan for det nye tiltaket utover økt bruk av oljepenger. AP påpeker at trenden med økte overføringer til private er i uoverensstemmelse med anbefalingene til Sysselsettingsutvalget. Videre understreker de at kontantstøtten innebærer en helt ny innretning på en velferdsordning, ”[...] nemlig at man får utbetalt penger for et velferdsgode man ikke benytter seg av.” SV støtter forslaget om å øke minstepensjonen, men avviser kontantstøtten (B.innst.S.I (1997-98):18, 40ff, sitat 40, 148). Nye overføringsordninger og manglende inndekning underbygger hypotese fem. Veksten i overføringene er

imidlertid ikke forbeholdt budsjettkoalisjonen sett i et lenger perspektiv. Som AP fremhever i sin fraksjonsmerknad har de selv utvidet overføringsordninger: muligheten for å gå av med AFP er satt ned til 62 år, og således er potensiell pensjonsalder redusert med fem år fra 1988, samt er fødselspermisjonen utvidet fra 35 til 42 uker med full lønn eller 80 prosent lønn i 50 uker (B.innst.S.I (1997-98):137).

Som motsats til økningene ovenfor får man en viss innstramning av sykelønnsordningen i 1998-budsjettet. Jagland-regjeringen foreslår igjen å utvide arbeidsgivernes ansvarsperiode med en uke. Bondevik I endrer dette til 5 dager, mens forliket med Høyre og FrP fjerner enda en dag. Nå er det kun Høyre og FrP som går inn for karensdager og redusert lønnskompensasjon (B.innst.S.I (1997-98):87f, 120).

AP viderefører sin kritikk av Bondevik I i 1999-budsjettet da regjeringen, på tvers av Sysselsettingsutvalgets råd, kutter "[...] offentlig tjenesteproduksjon på viktige velferdsområder til fordel for overføringer til private" (B.innst.S.I (1998-99):35). Regjeringen Bondevik I uttrykker på sin side bekymring for at statsbudsjettet bærer preg av "[...] store utgiftsøkninger som skyldes tidligere fattede vedtak og endringer i blant annet demografiske og makroøkonomiske forhold." I lys av denne evolusjonære utviklingen foreslår regjeringen en rekke innsparinger: utvidelse av arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen til tre uker, bortfall av småbarntillegget for de som mottar kontantstøtte, kravet til minsteinntekt for rett til sykepengene økes, barnetrygden prisjusteres ikke og grunnbeløpet justeres lavere enn anslått lønnsvekst. Dette peker mot at regjeringen søker å stramme inn overføringsordningene, men sentrumspartiene går bort fra de to førstnevnte kuttene i sitt justerte opplegg. Samtidig utvider regjeringen kontantstøtteordningen slik at denne utgiftsposten nå utgjør i overkant av to milliarder (B.innst.S.I (1998-99):51ff, sitat 52, 54f).

Regjeringen Bondevik I fortsetter økningen av kontantstøtten i 2000-budsjettet. Videre skal barnetrygden også gjelde for 17- og 18-åringer. AP inngår i budsjettforlik med sentrum og bidrar således til dette (B.innst.S.I (1999-00):13f). I likhet med fjoråret påpeker regjeringen at en stor del av den reelle samlede utgiftsveksten skyldes økning i overføringer knyttet til tidligere vedtak og demografiske endringer; pensjonsforpliktelsene antas å øke fra 8 prosent av BNP i 1995 til 15 prosent i 2030. Sentrumsregjeringen uttrykker i den forbindelse bekymring for økningen i AFP og

uførepensjon, men det fremkommer imidlertid få reelle kutt (B.innst.S.I (1999-00):29, 39, 56). Snarere oppheves fjorårets heving av inntektsgrensen for rett til sykepenger. Høyre og FrP forblir alene om innstramminger i sykelønnen og sentrumspartiene nøyer seg med å understreke at regjeringen tar økningen i sykepenger og uførepensjon på alvor. Moderering av søskengraderingen i barnetrygden fremgår som det eneste kuttet i overføringer til private (B.innst.S.I (1999-00):32f, 45, 56, 109f).

Regjeringen Stoltenberg I setter sterkt fokus på overføringene i sitt første budsjett (B.innst.S.I (2000-01):sitat 9f, 11):

De siste årene har handlingsrommet for finanspolitikken blitt begrenset av sterk vekst i de sykdomsrelaterte ordningene under folketrygden. Den sterke veksten i overføringene har sitt motstykke i at folk trekkes ut av arbeidsmarkedet. Dette bidrar til å undergrave grunnlaget for verdiskapingen. Derfor er det viktig med tiltak for å styrke arbeidslinjen [...]

Regjeringen fremhever at sykelønnen og uførepensjonen har lagt beslag på omtrent en tredjedel av den samlede utgiftsveksten de siste årene. På kort sikt blir det i følge AP-regjeringen nødvendig å holde igjen og spare inn på øvrige utgifter. Samtidig legger det klare flertall vekt på at tilgangen på arbeidskraft vil være essensiell. Fortsatt er det få forslag til innsparinger bortsett fra Høyre og FrPs nedskjæringer i sykelønnsordningen og AFP-ordningen. Partiene i budsjettforliket avventer situasjonen frem til regjeringen fremmer tiltak basert på høringsresultatene av tilrådingen til Sandman-utvalget nedsatt i forrige periode (B.innst.S.I (2000-01):31ff, 34, 39ff, 101f).

I sum er det få varige grep, utover en viss utvidelse av arbeidsgiverperioden i sykelønnen, som tas for å tøyse den evolusjonære progresjonen i overføringenes omfang. Snarere utvides barnetrygden, samtidig som kontantstøtten innføres og videreutbygges. Antakelsen i hypotese fem må således sies å ha støtte: veksten i overføringene fremstår som ukontrollerbar og fortrenger andre politiske prioriteringer. Sistnevnte fremgår av at regjeringene påpeker den begrensede handlefrihet som følge av overføringenes utgiftsvekst. På en annen side er det rimelig å konkludere at oljeformuen kommer til syne ved at dette ikke utelukker satsinger på andre områder, som allokeringerfunksjonen. Eksempelvis fremholder sentrumspartiene, AP og SV gjentatte år målsettingen om full barnehagedekning innen år 2000, dog desto mer i opposisjon enn i posisjon. Måloppnåelse eller ikke, det er uansett en massiv utbygging av barnehageplasser siste halvdel av 90-årene (B.innst.S.I (1996-97):47; B.innst.S.I

(1997-98):93,137; B.innst.S.I (1998-99):57, 61; B.innst.S.I (1999-00):29, 67, 163; B.innst.S.I (2000-01):54f).

4.2.6 Mot en endimensjonal oljepolitikk

Hypotese seks antar at politikernes hensikt med petroleumsvirksomheten er å maksimere inntekter, men at de er skeptiske til å forskuttere disse i utgiftsbeslutningene. I forrige periode ble det pekt på en rekke øvrige argumenter som trekkes inn i flere av partienes oljepolitikk, men uten nødvendigvis å svekke forventningen i hypotesen. I inneværende bolk beveger flere av partienes politikk seg bort fra tidligere hensynsmangfold, i retning av tydeligere fokus på inntektsmaksimering og vektlegging av oljefondet. Sistnevnte kom også frem i forbindelse med hypotese en, ettersom dette etablerer seg som en ny retningslinje i budsjettpolitikken.

Under Jagland er de konfliktlinjene som ble påpekt under 4.1.6 og i tabell 4.3 fremdeles like aktuelle. SP, RV og SV skiller seg fremdeles ut ved blant annet å legge opp til produksjonsbegrensninger i eksisterende drift. KrF anser lavere utvinningstempo som tilstrekkelig for en ”[...] gunstig prisutvikling” (B.innst.S.I (1996-97):10, 14f, 18f, 108f, 124f, 142f, sitat 158, 169). Spenningene mellom divergerende hensyn som oljeinntekter, miljø og ressurs sparing ble utførlig gjennomgått i forrige periode, men konklusjonen der – at oljeinntekter til syvende og sist skal maksimeres, men ikke forskutteres – blir ytterligere styrket av en gradvis bevegelse mot en mer endimensjonal politikk.

Bondevik I understreker at regjeringen akter å følge opp det som har ligget i sentrumspartiens oljepolitikk frem til nå (B.innst.S.I (1997-98):10):

Oljeformuen må forvaltes slik at den også kommer kommende generasjoner til gode, og slik at det ikke skapes et for sterkt press i norsk økonomi. For å oppnå en jevn produksjon av olje og gass og en jevn utbygging av nye felt, vil Regjeringen bruke lete- og konsesjonspolitikken aktivt.

Det er nye prosjekter som etter planen skulle iverksettes som blir utsatt. Ved å dempe investeringene kan fastlandet få større aktivitetsvekst. SV støtter reduksjonen, men mener mer olje skulle blitt på havbunnen (B.innst.S.I (1997-98):11, 15, 76). AP påpeker dog at ”[...] regjeringen Bondevik ikke representerer et brudd med den linje

som tidligere har vært ført i norsk petroleumpolitikk.” Verken utsettelse av konsesjonsrunder eller nedjusteringer av oljeinvesteringer grunnet tekniske årsaker hevdes å være noe nytt (B.innst.S.I (1997-98):75). Høyre understreker på sin side at investeringsnedskjæringer er en lite hensiktsmessig måte å regulere aktiviteten på. Hvis staten allerede har gitt lete- og utvinningskonsesjon ”[...] må det være faglige og forretningsmessige betraktninger, og ikke politiske vurderinger som styrer investeringsnivået.” I likhet med AP fremheves konsesjonspolitikken som det eneste egnede reguleringsmiddel (B.innst.S.I (1997-98):75f, sitat 76). Høyres bemerkning tatt i betraktning kan det tyde på at sentrumspartiene allikevel fører en sentrumspolitikk, trass APs observasjoner. SPs produksjonskutt er imidlertid forsvunnet, noe som er et sentralt moment i deres tidligere oljepolitikk. Hva med oljefondet versus å spare i bakken?

Alle partier, unntatt SV, slutter seg til endringene i retningslinjene for forvaltningen av oljefondet, gitt av regjeringen Jagland. Dette gjelder blant annet å fastholde en aksjeandel på 30 til 50 prosent og 50 til 70 prosent i obligasjoner, samt sette en maksimal eierandel i hvert enkelt selskap på en prosent. Sentrumspartiene og SV etterlyser på sin side retningslinjer som skal sikre miljøhensyn og menneskerettigheter (B.innst.S.I (1997-98):110ff, 113). Dette peker mot at andre hensyn enn å spare i banken fortsatt gjør seg gjeldende, men understøttingen av oljefondet fremstår adskillelig sterkere enn tidligere år.

I 1999-budsjettet går sentrumspartiene ytterligere i retning av AP og Høyres politikk. I lys av oljeprisfallet understrekes det at budsjettpolitikken må være langsiktig med tanke på usikkerhetene i fremtidig oljepris. Oppbygging av midler i oljefondet fremholdes som veien å gå (B.innst.S.I (1998-99):11f). SV er nå det eneste partiet som tar til orde for en produksjonsbegrensning og peker på en trippelgevinst ved lavere utvinningstempo og investeringsnivå: økologisk (lavere utslipp), økonomisk (høyere oljepris) og strukturell (styrker fastlandet) (B.innst.S.I (1998-99):159). Slike hensyn fremgår ikke av sentrumspartiens eller regjeringens erklærte politikk. Det nærmeste en kommer dette er partienes ønske om å inkludere miljøhensyn og menneskerettigheter i arbeidet med oljefondets retningslinjer – en inkorporering FrP, AP og Høyre påpeker vanskelighetene med. Det er imidlertid flere

skiller mellom sentrumspartiene og opposisjonen. AP er motstander av CO₂-avgiften sentrumsregjeringen har innført på sokkelen. Sammen med Høyre går de mot regjeringens økning av selskapsskatten og går videre inn for å forenkle godkjenningprosessen av oljeinvesteringer (B.innst.S.I (1998-99): 95f, 151). Fokus på bedring av rammevilkårene i oljesektoren tiltar i neste års budsjett.

Regjeringen Bondevik I og sentrumspartiene står fast ved å avsette overskuddet i oljefondet i budsjettet for 2000. Oljeprisen er på vei opp etter å ha vært på et lavt nivå. Samtidig forventes investeringsnivået å falle kraftig ettersom det nådde en topp i 1998, noe som vil skape problemer i oljerelatert industri. Regjeringen foreslår derfor en avvikling av produksjonsavgiften og en reduksjon på 23 prosent i CO₂-avgiften for petroleumssektoren (B.innst.S.I (1999-00):11, 13). I budsjettforliket med AP synes sentrumspartiene således å ta et endelig farvel med sin tidligere politikk (B.innst.S.I (1999-00):60):

Det er viktig med strakstiltak for å dempe fallet i investeringsaktiviteten i petroleumssektoren. Arbeiderpartiet og regjeringspartiene går inn for at produksjonsavgiften trappes ned på en slik måte at utbyggingsklare prosjekter kan igangsettes raskest mulig.

Det samme flertallet peker også på at problemene i olje- og oljerelatert industri tydeliggjør "[...] behovet for å skaffe oppdrag internasjonalt" (B.innst.S.I (1999-00):99). Således fremstår Stortingets oljepolitikk nå som endimensjonalt innrettet mot inntektsmaksimering. Unntaket er SV som blant annet påpeker at det å løse krisen i verftsindustrien med skatteletter til oljeselskapene er "[...] som å 'bære havre til en død hest'" (B.innst.S.I (1999-00):159).

Oljeprisene tar seg ytterligere opp siste år i perioden, samtidig som problemene i oljerelatert industri er mindre enn det som ble antatt året før. Det er allikevel ikke tegn til forskuttering av fremtidige inntekter fra Stoltenberg I-regjeringens side: "For bare halvannet år siden var oljeprisen en tredel av hva den er nå. En kan ikke basere den økonomiske politikken på at den høye oljeprisen skal vare ved" (B.innst.S.I (2000-01):sitat 10, 31). Sentrumspartiene opprettholder sin lit til oljefondet også etter at partikollegene har forlatt regjeringskontoret. Høyre støtter også opp om regjeringens linje, mens SV beholder sin posisjon fra tidligere (B.innst.S.I (2000-01): 13, 17f, 91). FrP åpner på sin side for en drastisk økning i bruk av oljepenger. Oljeinntekter utover den såkalte oljerenten, "[...] som skyldes at det brukes realkapital og arbeidskraft i

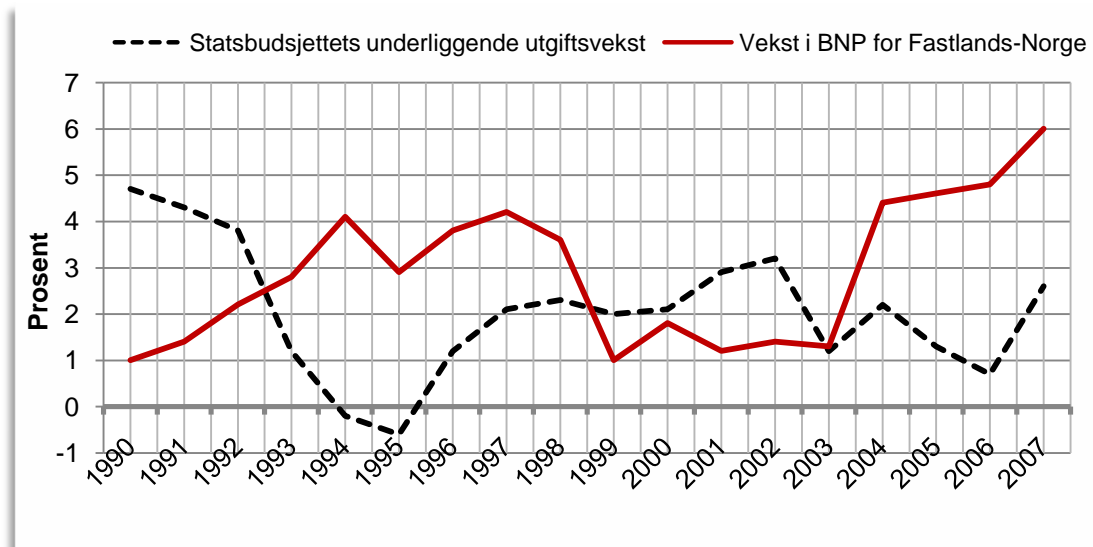
sektoren, er fullt ut sammenlignbare med øvrig verdiskapning i Norge og kan i prinsippet forbrukes uten at grunnlaget for fremtidig verdiskapning reduseres.” Videre likestilles investeringer i realkapital innenlands med plassering av oljerenten i utlandet hva gjelder forsvarlig formuesforvaltning (B.innst.S.I (2000-01):15). Dette kan sees som forskuttering fra FrPs side da de mer eller mindre forutsetter at oljerenten skal overgå de ”vanlige” inntektene; det vil si at oljeprisen ikke antas å ha et kritisk punkt. Alternativt er utgiftene tenkt å skulle svinge i takt med oljeprisen, men dette avviser de (B.innst.S.I (2000-01):46).

Parallelt med at flertallets oljepolitikk konvergerer er det et sentralt moment som ikke tas opp i finansinnstillingene, og det er samarbeidet med OPEC om produksjonskutt. Gjentatte ganger i perioden 1998 til 2001 sier Norge seg villig til å begrense *fremtidig* produksjon med noen hundretusen fat olje per dag. Olje- og energiminister Arnstad (SP) er først ut i mars 1998, i kjølvannet av prisenfallet, og AP sikrer flertall i Stortinget for et kutt på 100,000 fat per dag (Kohl 2002:211ff; Claes 2001: 336ff). Uavhengig om Norge overholder sine forpliktelser underbygger dette også forventningen i hypotese seks om at politikernes motiv ved oljevirkosomheten er inntektsmaksimering. Dette gjenstår det liten tvil om etter denne perioden. Utenom FrP er det også få tegn til forskuttering av oljeinntektene fra politikernes side, det er snarere usikkerheten omkring fremtidig utvikling som fostrer bred enighet om en oppbygging av midler i oljefondet.

4.3 Fra mindretall til flertall, fra borgerlig til rødgrønt (2002-2007)

4.3.0 Pause før take-off

Siste periode av analysen er preget av en voksende oljeformue og omsider kraftig oppgang også i fastlandsøkonomien. Som vi ser av figuren under fortsetter den svake veksten i fastlandsøkonomien fra forrige periode i første del av Bondeviks andre regjeringstid. Deretter skyter den fart, og utgiftsveksten blir liggende godt under denne.

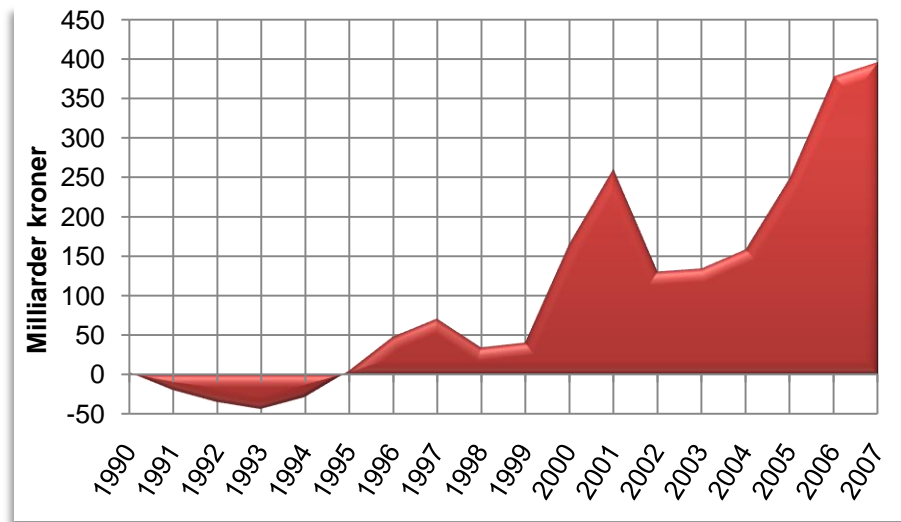


Figur 4.9 Statsbudsjettets reelle underliggende utgiftsvekst og vekst i Fastlands-BNP (1990-2007)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2008).

De første år av Bondevik II-regjeringen var det usikkerhet omkring de økonomiske utsiktene. Terroranslagene 11. september forsterket stagnasjonen i den internasjonale økonomien, noe den norske økonomien merket. Videre var rentenivået høyt, kronkursen sterk og lønnsveksten sterkere enn hos Norges handelspartnere. Det var som forrige periode press i arbeidsmarkedet, samtidig som arbeidsledigheten kunne synes å øke. Trass dette ble norsk økonomi ansett som sterk, og som det poengteres: ”De høye oljeinntektene gir oss et finanspolitisk handlingsrom få andre land er forunt” (B.innst.S.I (2001-02):10f, sitat 11, 33ff; B.innst.S.I (2002-03):41). Man fikk et tydelig omslag i 2003, og ut perioden var Norges økonomiske vekst høyere enn sitt historiske gjennomsnitt. I august 2006 var oljeprisen oppe i 480 kroner per fat, kapasitetsutnyttelsen i økonomien høy, samtidig som verdensøkonomien også opplevde sterk oppgang. Utsiktene internasjonalt var dog fremdeles ansett som usikre,

blant annet ble det understreket at et kraftig prisfall i USAs boligmarked kunne svekke veksten internasjonalt (B.innst.S.I (2006-07):10). Samtidig som fastlandsøkonomien viser vekstevne i perioden, når statsbudsjettets overskudd nye høyder. Dette fremgår av figur 4.10.



Figur 4.10 Statsbudsjettets overskudd (1990-2007)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2008).

En slik velstand kommer ikke uten utfordringer for politisk styring over statsbudsjettene. Handlingsregelen og pengepolitikken er i dette henseende sentralt for analysens siste periode.

4.3.1 Voks i ørene, men bundet til masten?

Regjeringen Bondevik II slår fast fra første stund at de i likhet med Stoltenberg I akter å følge "[...] retningslinjene for en forsvarlig, gradvis innfasing av oljeinntektene i økonomien [...]"(B.innst.S.I (2001-02):10). Prinsippene bak handlingsregelen har bred støtte, og fremgår av Stortingsmelding nummer 29 (2000-2001). Det samme gjelder nye retningslinjer for pengepolitikken hvis ansvar for en stabil økonomisk utvikling måtte tydeliggjøres grunnet innfasingen av oljepengene (B.innst.S.I (2001-02):28). Handlingsregelen ble behandlet i kapittel tre, og prinsippene nevnt der fremheves som selve fundamentet i regjeringens budsjettpolitikk (B.innst.S.I (2001-02):10):

Handlingsregelen gir en forsvarlig generasjonsmessig balanse, og den bidrar til en balansert utvikling i økonomien der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang. Handlingsregelen tar således utgangspunkt i hva som er en langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Samtidig ivaretar

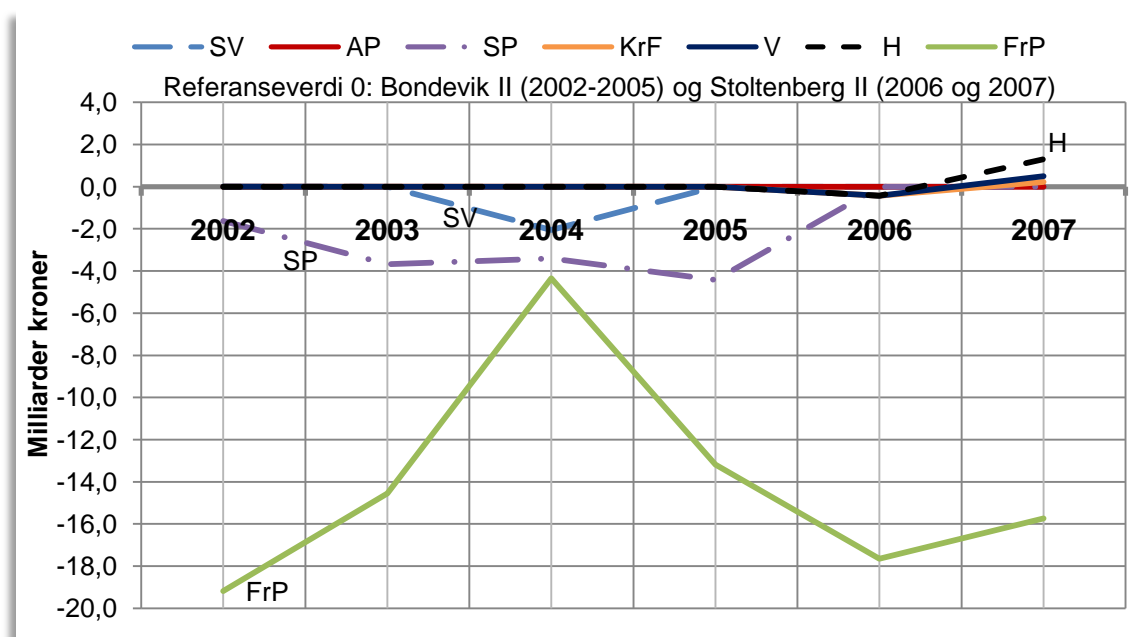
den at det er større usikkerhet knyttet til framtidige oljeinntekter enn til inntekter som allerede er opptjent og avsatt i Petroleumsfondet.

Det poengteres at det er få land som har klart å unngå den såkalte ressursforbannelsen, og manglende budsjett disiplin og underprioritering av verdiskapning trekkes frem som potensielle snubletråder. Førstnevnte kan fort bli tilfelle da "[e]n må regne med et betydelig press på økt bruk av oljeinntekter utover det som følger av handlingsregelen, både i form av økte utgifter og lavere skatter og avgifter" (B.innst.S.I (2001-02):10f, sitat 11).

I tillegg til å fastslå at handlingsregelen ikke bør fravikes, fremhever regjeringen og tilhørende partigrupper "den gamle" målsettingen om en underliggende utgiftsvekst lavere enn veksten i Fastlands-BNP, noe SV mener "[...] er å la dogmatikken ta fullstendig overhånd" (B.innst.S.I (2001-02):10ff, sitat 164). Som det fremgår av figur 4.9 oppnås målet for utgiftsveksten i budsjettet for 2003, før den økonomiske veksten øker markant. Senere i perioden blir imidlertid "regelen", i min oppfatning, nokså irrelevant siden veksten i BNP for fastlandet er såpass høy – noe vi også kunne observere i første del av forrige periode. Høyre, KrF og Venstre understreker målsettingen også senere år, men den vil ikke tas hensyn til i den videre drøfting. Det er allikevel verdt å merke at dette reflekterer et prinsipielt syn på hvor veksten primært bør komme: i privat sektor (B.innst.S.I (2002-03):8f; B.innst.S.I (2003-04):13; B.innst.S.I (2004-05):11).

Partiene i Samarbeidsregjeringen, samt AP, står klart bak prinsippet om handlingsregelen. De øvrige har varierende grad av reservasjoner mot å legge seg på denne linjen. FrP vil ikke slutte seg til en retningslinje "[...] som lett medfører finanspolitisk handlingslammelse" (B.innst.S.I (2001-02):14). SP vil ha et langsiktig fokus, men ønsker ikke å si i fra seg "[...] muligheten til å investere deler av statens finansformue i framtidig verdiskapning" (B.innst.S.I (2001-02):20). SV er på sin side mer opptatt av pengepolitikken siden "[...] det blir enda vanskeligere enn før å være ekspansive i finanspolitikken, da dette lett vil gi uønskede konsekvenser i form av økt rente" For å unngå at en ekspansiv finanspolitikk får sitt motsvar i strammere pengepolitikk, ligger SVs forslag innenfor samme rammer som det klare flertall (B.innst.S.I (2001-02):169).

Sammenliknet med tidligere år (figur 4.2) er det større konvergens blant partiene omkring statsbudsjettets totale ramme. De eneste klare unntakene er SP – til og med 2005 – og FrP. SV går kun utover regjeringens ramme i 2004. Eneste gang noen partier imidlertid foreslår å bruke mindre oljepenger enn sittende regjering er for 2007 da KrF, Venstre og, i størst grad, Høyre går inn for dette. Dette kommer frem av figur 4.11 nedenfor.



Figur 4.11 Differansen mellom Bondevik II og Stoltenberg II-regjeringens budsjettoverskudd og partienes respektive forslag (2002-2007)³³

Kilde: B.innst.S.I (2001-02):141; B.innst.S.I (2002-03):162; B.innst.S.I (2003-04):199f; B.innst.S.I (2004-05):195f; B.innst.S.I (2005-06):101f; B.innst.S.I (2006-07):133.

Konsensusen omkring bruk av oljeinntektene synes å peke mot at hypotese en er holdbar; handlingsregelen kan sees som en selvbegrensning fra politikernes side, og robustheten som fremgår av figur 4.11 henspiller mot en institusjonalisering av denne. Det er allikevel ikke berettiget å basere hypotesens holdbarhet kun basert på enighet omkring regjeringens valg av oljepengebruk, for hvordan er selve overholdelsen?

For 2002 understreker regjeringen Bondevik II at det foreslåtte strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet samsvarer med forventet realavkastning av anslått kapital i oljefondet (B.innst.S.I (2001-02):11). Året etter er det imidlertid visse ”formildende omstendigheter” som i følge regjeringen kan forsvare en bruk på 4

³³ I 2006 ligger egentlig partiene tilhørende Bondevik II-regjeringen drøyt 5 milliarder under forslaget til Stoltenberg II. Dette skyldes imidlertid førstnevntes forslag om å innføre nøytral merverdiavgift for sentralforvaltningen, tilsvarende i overkant av 5 milliarder i økte utgifter (B.innst.S.I (2005-06):98, 101f). Dette forslaget er korrigeret for i figuren siden Stoltenberg II ikke legger et slikt forslag til grunn.

milliarder utover forventet realavkastning. Med henvisning til Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001) pekes det på at særlig store svingninger i fondskapitalen eller det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet ikke skal slå direkte ut på den årlige bruken av oljepenger, men snarere jevnes ut over tid – fremtidig forventet avkastning tatt i betraktning (B.innst.S.I (2002-03):8 [min kursivering]):

Dersom en i 2003 skulle legge opp til en bruk av oljeinntekter tilsvarende 4 pst. av Petroleumsfondet ved inngangen til året, ville det gitt en nedgang i bruken av oljeinntekter [...] For 2004 gir en slik *mekanisk regel* en forventet økning i bruken av oljeinntekter på vel 6 mrd. kroner fra året før [...]

Det er således viktig å påpeke at handlingsregelen åpner for å bruke mer, så vel som mindre, enn hva forventet realavkastning tilsier. Det er behovet for en *jevn* innfasing som her fremheves av regjeringen. Budsjettbalansen i forslaget vernes om av regjeringspartiene, samt AP, med henvisning til en forsvarlig finanspolitikk (B.innst.S.I (2002-03):8, 10f). En utvikling mot en bruk av oljepenger utover en strikt tolkning av handlingsregelen forsterkes ytterligere påfølgende periode.

For 2004 understrekes det at det strukturelle underskuddet over tid må samsvare med forventet realavkastning. Når havbunnens ressurser en gang i fremtiden får sin endelige motpost i banken, "[...] innebærer handlingsregelen at statsbudsjettet skal være i løpende balanse, inklusive renteinntektene fra statens finansformue." Dette året er det konjunktursituasjonen som først og fremst berettiger et oljekorrigert underskudd 16,5 milliarder større enn det en *mekanisk* anvendelse åpner for (B.innst.S.I (2003-04):12). FrP hevder "triksingen" med handlingsregelen for å løse ulike budsjettutfordringer "[...] egentlig er en erkjennelse av at denne nå er under avvikling" (B.innst.S.I (2003-04):19).

Det er de samme momenter som også trekkes frem i budsjettet for 2005. En opprettholdbar budsjettpolitikk krever at bruken av oljepenger må bringes på linje med forventet realavkastning, men i foreslått budsjett benyttes drøyt 24 milliarder oljekroner utover dette. "Dersom en nå skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med [handlingsregelen], måtte budsjettpolitikken vært strammet kraftig til." Dette vil i følge regjeringen være i strid med intensjonen om en jevn innfasing (B.innst.S.I (2004-05):10). Regjeringspartiene understreker at bruken av

oljemilliardene er i tråd med handlingsregelen, med henvisning til hjemmelen for dette ved konjunkturedgang og uventet fall i oljefondet. AP uttrykker en viss bekymring for at en stor andel brukt i denne regjeringsperioden innskrenker handlefriheten i senere budsjetter, men foreslår ikke en forbedret budsjettbalanse selv (B.innst.S.I (2004-05):12). SV påpeker i så måte at deres skepsis til handlingsregelen synes å ha medhold: ”I praktisk politikk har partiene som er klare forsvarere av handlingsregelen vist seg å ligge svært nær disse medlemmers holdning til bruk av oljepenger [...]” (B.innst.S.I (2004-05):223).



Figur 4.12 Avviket mellom forventet realavkastning av oljefondet og strukturelt, oljekorrigert underskudd (2001-2007)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2008).

Stoltenberg II-regjeringen akter, i likhet med foregående regjering, å ha handlingsregelen som rettesnor for budsjettpolitikken, og legger opp til samme budsjettbalanse som sin forgjenger. Som det blir påpekt åpner regelen for en viss fleksibilitet i begge retninger; mer, så vel som mindre bruk enn avkastningen skulle tilsi. Nå heller bruken i retning av et mindre forbruk grunnet en gunstig utvikling i fondets kapital. Det understrekes imidlertid at anslag for fondskapitalen er usikre, og bruken av oljeinntektene må vurderes i lys av *faktisk* utvikling i oljefondet og norsk økonomi for øvrig (B.innst.S.I (2005-06):11). Som det fremgår av figur 4.12 blir 2006 et vendepunkt hva gjelder bruken av handlingsregelen. Avvik fra tall i teksten skyldes justerte anslag, samt oppgir figuren summer i 2008-kroner. I 2007-budsjettet anslås

uansett avviket mellom forventet avkastning og statsbudsjettets bruk til 0,8 milliarder – adskillelig mindre enn tidligere år (B.innst.S.I (2006-07):12).

Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet de fire første år etter innføringen av handlingsregelen tilsvarende 220 brukte oljemilliarder (B.innst.S.I (2005-06):11). Til sammenlikning ble det mellom 1971 og 2000 brukt omtrent 800 milliarder av oljeformuen over statsbudsjettet (B.innst.S.I (2000-01):10). Umiddelbart virker det som handlingsregelen åpner slusene fremfor å stenge de, men dette er en sannhet med viktige forbehold. Det er grunn til å minne om at spørsmålet som ble stilt i forbindelse med innføringen av handlingsregelen er *når* oljeinntektene skal brukes, og ikke hvorvidt man skal bruke de i utgangspunktet. Den jevne innfasingen er essensiell i så måte; man kunne ikke vente til 2020 med å fase inn store summer uten betydelige sjokk for økonomien. Som den rødgrønne regjeringen slår fast (B.innst.S.I (2006-07):11):

Handlingsregelen legger til rette for at bruken av oljeinntekter vil kunne øke framover. Budsjettpolitikken må likevel balansere ønskene om å løse nye oppgaver nå mot behovet for at vi også i framtiden skal kunne håndtere de forpliktelsene som vi alt har påtatt oss.

Handlingsregelen innebærer ikke kun en selvbegrensning de siste årene i perioden. Trass en massiv bruk av oljepenger kommer dens disiplinerende – bindende – effekt til uttrykk i opposisjonens kritikk. Som nevnt poengterer FrP at handlingsregelen fremstår skjør som følge av avvikene fra forventet realavkastning. Men de fastslår allikevel samtlige år at hovedproblemet med regelen er at den "[...] sterkt begrenser det finanspolitiske handlingsrommet" (B.innst.S.I (2002-03):14; B.innst.S.I (2003-04):19; B.innst.S.I (2004-05):17; B.innst.S.I (2005-06):21; B.innst.S.I (2006-07):22). SP erkjenner også handlingsregelens begrensende effekt: "Vi kan likevel ikke ha en handlingsregel som hindrer oss i å utnytte de muligheter som vi må utnytte for å beholde bosetting, verdiskapning og velferdstilbud i hele landet også i ei tid med reduserte oljeinntekter" (B.innst.S.I (2002-03):22). Selv om SV tidvis etterlyser en større bruk av oljepenger, i investeringer for fremtiden, rettes følgende stikk i retning av FrP: "Å snakke om et eget utenlandsbudsjett er å tilsløre at politikk dreier seg om prioritering av knappe ressurser. Det er en jobb ansvarlige politikere ikke kan skulke unna" (B.innst.S.I (2002-03):17f, sitat 191).

Det virker rimelig å gi hypotese en støtte hva gjelder handlingsregelens selvbegrensende effekt. Den etter hvert så brede konsensusen, med kun FrP som klart avvik, henspiller på en institusjonalisering av en politisk inkrementalisme. Å bli enige om et slags øvre tak på budsjettets underskudd kan ikke hevdes å være en triviell sak i lys av den unike oljeformuen; det er lite som tyder på at sirenenes sang har mistet sin tiltrekningskraft på opinionen. Handlingsregelen utelukker imidlertid ikke en fleksibel bruk av oljepenger, og således er det mer riktig å si at politikerne har vokst i ørene, men ikke er bundet helt fast til masten. Den ”magiske budsjettbalansen” er i teorien flyttet til et nytt, eksogent bestemt, punkt: det strukturelle oljekorrigerte underskuddet i tråd med forventet realavkastning. Den politiske kampen er hvor mye over eller under man skal være denne. For 2007 ser man at Høyre går lengst i å tale for mindre bruk enn regjeringen, med henvisning til konjunktursituasjon, kapasitetsgrenser og rentenivå (B.innst.S.I (2006-07):27). De samme faktorer som flere ganger ble brukt til å forsvare økt bruk av oljepenger da de selv satt i regjering, men da i reversert kontekst. Skulle fremtiden vise at differansen mellom partienes tolkning av slike faktorer, samt svingninger i fondskapital og avkastning, slår ut i mer sprikende budsjettbalanser vil handlingsregelen miste sin styrke. Som Bjørnland (2007:8) kommenterer: ”[...] når oljefondet er i så kraftig vekst, vil handlingsreglen bli stadig mindre interessant som mål på stramheten i budsjettpolitikken, slik mange ser ut til å tro at den er. Det interessante blir å beregne hvor mye økonomien som helhet tåler.” Dette betyr imidlertid ikke, slik jeg ser det, at den blir mindre viktig som en politisk selvbegrensning.

4.3.2 Ekspansivt per definisjon, mens pengepolitikken strammer inn

Mens det i forrige periode ble lagt vekt på at inntektspolitikken skulle sikre lavere lønnsvekst er det pengepolitikken som nå, parallelt med innføringen av handlingsregelen, tildeles økt betydning i forhold til å stabilisere økonomien. Dette er en viss maktforskyvning i den arbeidsdelingen som ligger i solidaritetsalternativet fra 1992 hvor ”[f]inanspolitikken skulle regulere samlet etterspørsel. Inntektspolitikken skulle sikre konkurranseevnen, mens pengepolitikken oppgave var å stabilisere norske kroner mot europeiske valutaer [...]” (Tranøy 1999: 97). Handlingsregelen

medfører, per definisjon, en økning i bruken av oljeinntekter. Sammenliknet med de fleste andre innenfor OECD-området ”[...] innebærer budsjettoplegget en forholdsvis sterk ekspansiv impuls, selv om mange av disse landene har høyere arbeidsledighet, mer ledige ressurser og et klart lavere kostnadspress enn det Norge har” (B.innst.S.I (2001-02):11). Med betydelige presstendenser i økonomien virker det rimelig at denne ekspansive innretningen ikke ville fulgt om ikke det hadde vært for handlingsregelen, noe regjeringspartiene erkjenner. AP understreker at den nye budsjettpolitikken betinger en tydeligere rolle for pengepolitikken i å stabilisere økonomien – i form av stabil krone og utviklingen i produksjon og sysselsetting (B.innst.S.I (2001-02):12f). Dette gir en ny dimensjon i den finanspolitiske styringen. Som SV understreker vil et for ekspansivt budsjett fort bli møtt med en strammere pengepolitikk, enten de liker det eller ikke (B.innst.S.I (2001-02):17). Det er således ikke mulig å skille disse to politikkområdene i denne siste perioden.

Allerede ved Svein Gjedrems inntog som sentralbanksjef i 1999 kan pengepolitikken sies å ha gått i retning av å styre etter et inflasjonsmål (Tranøy 1999:98f). Under Stoltenberg I blir dette imidlertid offisielt, og Norges Bank tildeles et operativt mål for pengepolitikken som tilsier en årlig vekst i konsumprisene på 2,5 prosent over tid. Ved betydelige avvik fra dette skal renten settes slik at inflasjonen bringes på linje med målet, ”[...] slik at en unngår unødige svingninger i produksjon og sysselsetting” (St.meld. nr. 29 (2000-2001):sitat 15; B.innst.S.I (2001-02):28). Som sentralbanksjef Svein Gjedrem (2002) peker på vil høyere rente virke dempende på etterspørselen etter varer og tjenester gjennom å senke forbruk og investeringer. Ved høy kapasitetsutnyttelse vil en stram pengepolitikk, som følge av dens påvirkning på samlet etterspørsel, redusere inflasjonen. Under høy ledighet vil derimot en lav rente ha en oppadstigende virkning på inflasjons- og lønnsvekst. Som Gjedrem understreker: ”Når vi retter pengepolitikken inn mot å stabilisere inflasjonen, vil vi derfor også bidra til stabilitet i samlet produksjon og sysselsetting.” SV og SP tar på sin side avstand fra en for sterk vektlegging av inflasjon, på bekostning av arbeidsledighet (B.innst.S.I (2001-02):29). Hva gjør så dette med forventningen i hypotese to om en ekspansiv tilbøyelighet i budsjettene?

Figur 4.11 viser at det hersker bred oppslutning om regjeringenes forslag til budsjettbalanse, men sier ingenting om dennes påvirkning på økonomien. Regjeringen Bondevik II og regjeringspartiene legger stor vekt på at 2002-budsjettet skal legge til rette for å minske presset på renten og prisstigningen (B.innst.S.I (2001-02):10f, 12). Året etter kommer imidlertid den jevne innfasingen av oljeinntektene i konflikt med nettopp dette: ”En strammere finanspolitikk ville [...] isolert sett kunne lette presset på pengepolitikken og kronekursen” (B.innst.S.I (2002-03):8). Høyre, KrF og Venstre mener allikevel at det fremlagte budsjett ivaretar hensynet til å senke presset på rente og kronekurs. Det samme sier AP om den aktuelle budsjettbalansen, og samtlige fire partier står bak pengepolitikken mandat. FrP vil som tidligere år lovfeste inflasjonsmålet, samt fjerne regjeringens instruksjonsrett overfor Norges Bank. Sistnevnte mener imidlertid at samarbeidsregjeringen ”[...] kaster blå i øynene på folk når den hevder at en såkalt stram finanspolitikk er nødvendig for å få lavere renter og kronekurs” (B.innst.S.I (2002-03):10f, sitat 12, 31f). SP og SV etterlyser på sin side en mer ekspansiv pengepolitikk – lavere rente – i dagens situasjon (B.innst.S.I (2002-03):34). Flertallet aksepterer den stramme pengepolitikken, men samtidig er målet å legge til rette for at den kan bli mer ekspansiv – noe som blir oppfylt året etter.

I 2004-budsjettet synes det å være lysere tider i vente for norsk økonomi, men Bondevik II-regjeringen understreker at det fortsatt er behov for en aktiv budsjettpolitikk. Med betydelige lavere rente beveger man seg fra kombinasjonen av en ekspansiv finanspolitikk og kontraktiv pengepolitikk, til stimuli fra begge hold. Regjeringen påpeker imidlertid at økningen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på 0,6 prosent tilsvarer omtrent en nøytral virkning, riktignok etter ”en nærmere analyse” og budsjettets sammensetning tatt i betraktning. Som AP også slår fast må ikke budsjettbalansen svekkes, av hensyn til rente og kronekursen (B.innst.S.I (2003-04):12f, 14). I den forbindelse bemerker FrP at ”[b]udsjettbalansen er og blir et viktigere mål for Arbeiderpartiet og Regjeringen enn innholdet i politikken som blir ført. Uavhengig av om norsk økonomi er på kokepunktet eller om vi er i nedgangstider [...]” (B.innst.S.I (2003-04):18). Det virker rimelig å hevde at riset bak speilet – en stram pengepolitikk – ikke hindrer ekspansiv budsjettpolitikk. Ikke minst kommer dette frem i SVs observasjon (B.innst.S.I (2003-04):39):

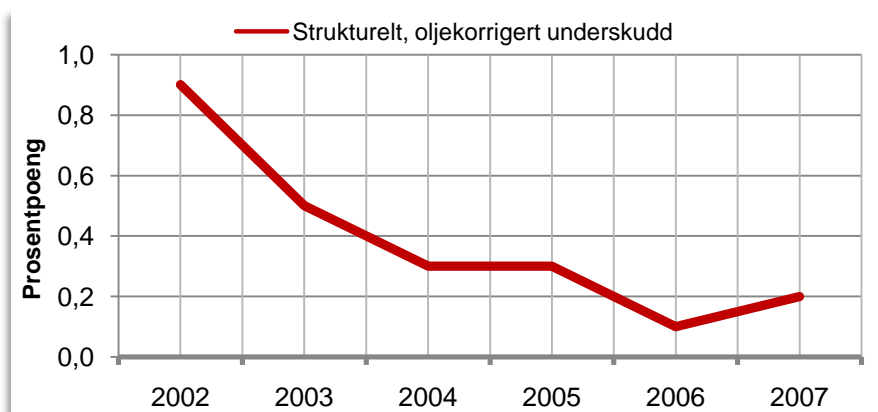
Disse medlemmer er [...] glade for at Regjeringen nå gir en klar kritikk av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken, med beskjed om å legge om på tre områder. Det skal legges økt vekt på hensynet til arbeidsledighet og konkurranseutsatt sektor [...] Tidshorizonten for justering av inflasjonen kan gjøres lenger (evt. kortere) enn 2 år hvis det er nødvendig av hensyn til f.eks. ledighetsutviklingen. Regjeringen antyder også at Norges Bank bør legge vekt på stabil valutakurs.

Denne kritikken impliserer imidlertid en mindre stram pengepolitikk.

Bondevik II-regjeringens budsjett virker nøytralt også for 2005, blant annet fordi skatteletter ansees som å ha en mindre ekspansiv virkning enn økt offentlig forbruk. Videre har Norges Bank senket renten med 5,25 prosentpoeng siden desember 2002, til et historisk lavt nivå på 1,75 prosent. Som Høyre, Venstre og KrF påpeker er sysselsettingen på vei opp og således har den førte politikken "[...] bidratt til at siste nedgangskonjunktur har vært den korteste på tre tiår" (B.innst.S.I (2004-05):10f, sitat 11). AP fremhever på sin side at yrkesaktiviteten er på sitt laveste siden 1996, samt at dagens bruk av oljepenger fortrenger fremtidig handlefrihet. SV er også mer avdempet i sin begeistring (B.innst.S.I (2004-05):12, sitat 24):

Når Regjeringen allikevel legger opp til et ekspansivt økonomisk opplegg for neste år, gjennom rekordlav rente, ekspansiv finanspolitikk og svært høye oljeinvesteringer, gir dette til sammen en sterk stimulans til aktiviteten i norsk økonomi. Men det gir liten effekt på arbeidsledigheten [...]

Videre påpekes det at regjeringen anser økt bruk av oljepenger med åtte milliarder, trass bedret økonomi, som ansvarlig finanspolitikk (B.innst.S.I (2004-05):25). Finanspolitikken er åpenbart mindre entydig å skulle tolke enn tidligere.



Figur 4.13 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av fastlandets trend-BNP (endring i prosentpoeng fra fjoråret)

Kilde: tall hentet fra Statsbudsjettet (2008).

Vi ser av figur 4.13 at budsjettets etterspørselstimuli avtar utover perioden. Disse små – eller ”nøytrale” – impulser til samlet aktivitet i økonomien, innebærer imidlertid at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i prosent av trend-BNP for fastlandet øker fra 1,3 prosent i 2001 til 3,6 prosent i 2007. Nærmere en tredobling enn en fordobling (Statsbudsjettet 2008). Dette skjer parallelt med en tilsynelatende sterk vekst i bruk av oljepenger (figur 4.12), samt en sterk vekst i fastlands-BNP (figur 4.9). Det er ikke umiddelbart intuitivt hvordan disse, dels motstridende faktorene, henger sammen. Det blir klarere når man tar et nærmere blikk på *det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet* som ble nevnt under 3.5.3.

Som vi ser av tabell 4.4 nedenfor korrigeres det for en rekke faktorer i beregningen av indikatoren for underliggende bruk av oljeinntektene. Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet kan således ligge over, så vel som under, det oljekorrigerede underskuddet – den faktiske summen som overføres tilbake fra oljefondet. Det kan derfor virke som den reelle bruken av oljepenger tildekkes; flere oljekroner ble brukt i 2005 enn 2007, selv om det strukturelle underskuddet intuitivt indikerer motsatt tendens.

Tabell 4.4 Utregning av strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd for 2005 og 2007 (milliarder kroner)

	2005	2007
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	64,8	25,3
- Overføringer fra Norges Bank. Avvik fra beregnet trendnivå	5,1	5,6
- Netto renteinntekter. Avvik fra beregnet trendnivå	2,5	-5,1
- Særskilte regnskapsforhold	-3,0	-3,2
- Aktivitetskorrigeringer	12,1	-40,5
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	48,1	68,5

Kilde: St.meld. nr. 1 (2007-2008):58.

Aktivitetskorrigeringer, blant annet av skatteinntekter utover trend, slår sterkest ut, og i 2007 kommer høykonjunkturen klart til uttrykk. Slike korrigeringer er blitt utsatt for en viss kritikk, særlig avvikene fra det såkalte trendnivå – en definert normalsituasjon dels basert på skjønn: ”Å beregne hvor mye som skyldes konjunkturelle svinginger og hvor mye som er langsiktig vekst (trend) er [...] ikke trivielt.” Spørsmålet er om avvik fra trenden, konjunktursvingninger, i visse tilfeller tilsier endringer av selve normalsituasjonen. Hvor følsomt er budsjettets antatte

virkning for alternative definisjoner av trender? (Bjørnland 2007:8; Bjørnland 2002). Det interessante for denne oppgaven er at hvilke modeller som legges til grunn må velges, og i forlengelsen får dette konsekvenser for hvordan effektene av partienes økonomiske politikk bedømmes. FrPs mangeårige kamp for å få på plass ”ikke-keynesianske modeller” er således verdt å merke seg.

FrP påpeker at det går et skille i norsk økonomisk politikk, mellom dem selv og de øvrige, og ønsker derfor tilgang til nye makroøkonomiske modeller som kan belyse økonomiske alternativer som ikke styrer etter samlet etterspørsel.³⁴ I tillegg etterlyses flerårige budsjetter, og et skille mellom forbruk og investeringer (B.innst.S.I (2004-05):20f). Om slike omlegginger skulle endre definisjon av ”ekspansive budsjetter”, er det neppe det å bruke mindre over offentlige budsjetter som blir resultatet. Budsjettenes påvirkning på økonomien er allerede mer skjult enn tidligere år, i lys av handlingsregelen, pengepolitikkenes økte betydning, samt sprikende definisjoner av finanspolitikkenes innretning.

Stoltenberg II-regjeringen legger, i likhet med sin forgjenger, opp til en tilnærmet nøytral innretning på 2006-budsjettet. Denne vurderingen er imidlertid de avgåtte regjeringspartier uenige i, med henvisning til Finansdepartementets vurdering: ”Skattelettelse vil generelt virke mindre ekspansivt enn økt forbruk i offentlig sektor.” Høyre, Venstre og KrF mener således at de rødgrønnes budsjettendringer øker presset på renten (B.innst.S.I (2005-06):11, sitat 43). Året etter går derimot regjeringen bevisst inn for etterspørselstimuli tilsvarende 0,3 prosent og Høyre reagerer også dette året med henvisning til at presset i økonomien tilsier en lavere bruk av oljepenger (B.innst.S.I (2006-07):12, 27). Venstre og Høyre understreker at Norges Banks styring av pengepolitikken ”[...] er negativt korrelert med ekspansiviteten i lønnsoppgjørene og i finanspolitikken” (B.innst.S.I (2006-07):36). De to siste år av perioden illustrerer at budsjettene fortsatt antas å påvirke aktiviteten i økonomien på en ”tradisjonell” måte hvor det bør strammes inn i oppgangstider. Den primære begrunnelsen – rentenivået – er imidlertid av nyere dato (Leitemo 2002: 16).

³⁴ Det er tilbudssiden som er FrPs fokus, og målet er en årlig BNP-vekst på tre prosent: ”I 2050 vil [derfor] forskjellen mellom Regjeringens vekstbane og Fremskrittspartiets vekstbane være 2271 milliarder [...]” Året etter anslås differansen til ”[...] svimlende 3176 milliarder kroner” (B.innst.S.I (2002-03):12f, sitat 13; B.innst.S.I (2003-04):14f, sitat 16).

Det er rimelig å hevde, som figur 4.13 viser, at budsjettene har en ekspansiv tilbøyelighet også i inneværende periode, i tråd med antakelsen i hypotese to. Imidlertid synes konseptet om en ekspansiv tilbøyelighet i budsjettene å være en noe for grov beskrivelse. I de første årene av perioden innebærer handlingsregelen, per definisjon, at budsjettpolitikken gir ekspansive impulser. Men disse impulsene har samtidig en nedadgående trend i perioden. I de senere sesjoner synes finanspolitikken å bli styrt i en strammere retning av fokuset på renten, og ønsket om å unngå innstramminger i pengepolitikken. Spørsmålet er hva som vil skje hvis det gamle mantraet for finanspolitikken, arbeidsledigheten, vekkes til live. Som opposisjonen mot den nye pengepolitikken poengterte de første år av perioden, vil det kunne oppstå en avveining mellom ledighet og inflasjon. Finanspolitikken innretning vil også måtte inngå i en slik vurdering.³⁵ I denne perioden ble avveiningen også tatt; innretningen av pengepolitikken fikk omsider instruks om å ta mer hensyn til produksjon og sysselsetting. Ved neste korsvei er det ikke sikkert budsjettpolitikken går fri fra å foreta slike hensyn selv.

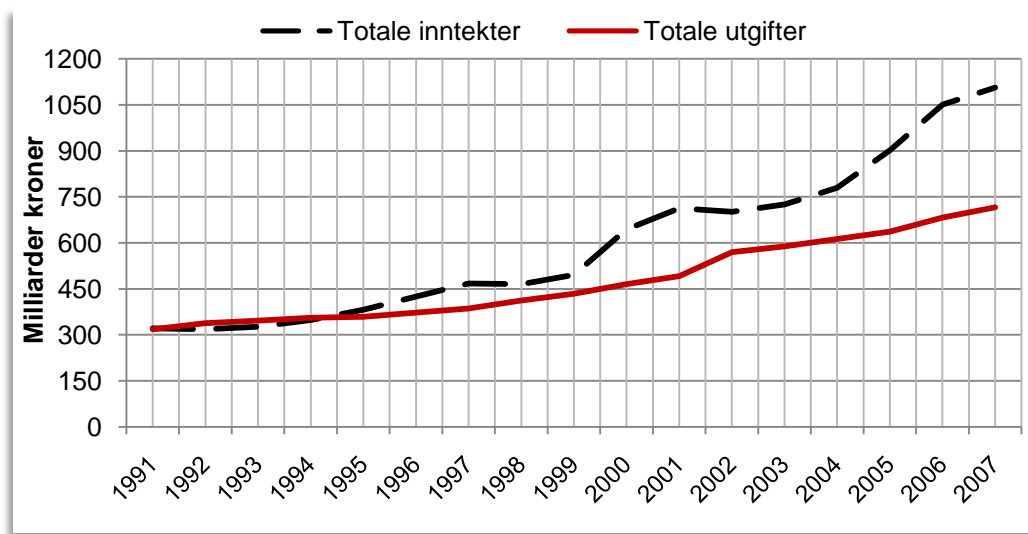
4.3.3 Skapende politikk nå! Og dermed også i fremtiden

Every country has a wish-list that reads like a menu without prices.
-Joseph S. Nye Jr. (2002:21)

I forrige periode så vi at det var et tydelig fravær av strategier for å bremse utgiftsveksten. Det er lite som svekker dette inntrykket i budsjettene frem mot 2007. Den nye trenden er stadig flere reformer og opptrappingsplaner som må følges opp. Det er samtidig stor enighet om satsingsområdene, mens de politiske konfliktene kretser omkring manglende oppfølging. Dette skjer, ikke overraskende, parallelt med innfasingen av oljepenger. Figur 4.14 viser at det er et betydelig oppsving i statens utgifter fra 2001 til 2002. Deretter flater den noe ut før et nytt oppsving fra 2005 og ut perioden. Denne trenden sammenfaller med den underliggende veksten vi ser i figur 4.9. Imidlertid viste denne en nedgang i utgiftsveksten under Bondevik II. Det er derfor viktig å understreke, som figuren nedenfor viser, at selve utgangspunktet er

³⁵ I den forbindelse er det interessant å observere at eneste gang SVs forslag går utover regjeringens balanse er i 2004-budsjettet, tilvarende 2,3 milliarder i strakstiltak mot arbeidsledigheten (B.innst.S.I (2003-04):218f).

adskillelig høyere enn det var i 2001. Samtidig reflekteres skattelettene til den borgerlige regjeringen.



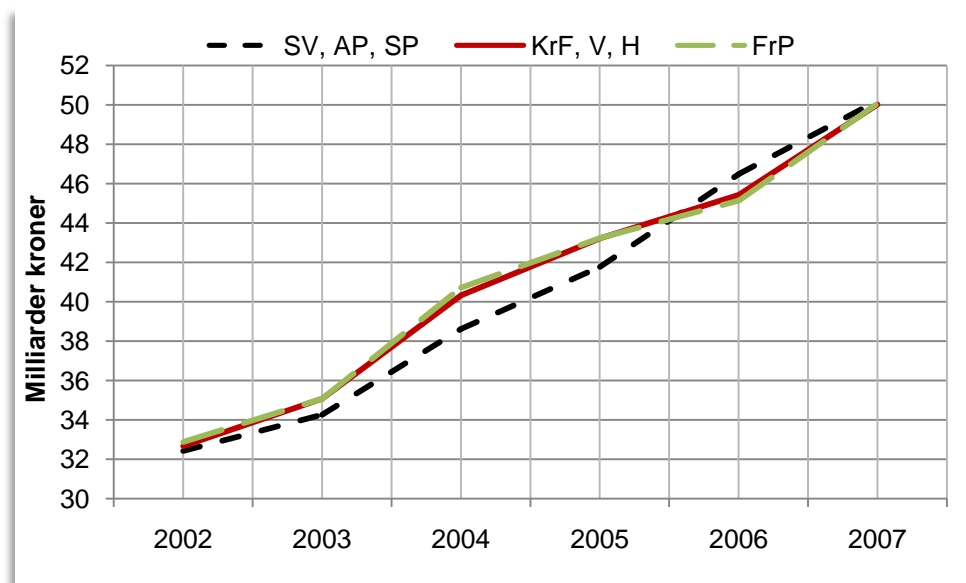
Figur 4.14 Statsforvaltningens totale utgifter og inntekter (1991-2007)³⁶

Kilde: tall hentet fra SSB (2008e).

Som nevnt under 4.2.5 var det allerede i forrige periode en betydelig opptrapping av barnehageutbyggingen, noe som fortsetter i denne perioden. Bondevik II-regjeringens første budsjett styrker barnehagesektoren med en milliard, med tanke på å nå målet om full barnehagedekning i 2003 (B.innst.S.I (2001-02): 54). I samme sesjon inngår også stortingsflertallet – SP, AP, SV og FrP – barnehageforliket, som innebærer en ytterligere understreking av full behovsdekning, innen 2005, samt betydelig lavere barnehagesatser. Samtidig er som kjent to av forlikspartnerne, SV og AP, i mot kontantstøtten, mens SP også ønsker en viss innstramming av denne. Regjeringen er derimot tilhenger og må leve med å få kritikk for ikke å følge opp barnehagesektoren tilstrekkelig. I tillegg til at regjeringen Bondevik II står utenfor barnehageforliket, og prioriterer utbygging før makspris, er ressurser på samme rammeområde bundet opp i kontantstøtten (B.innst.S.I (2001-02):55f, 58; B.innst.S.I (2002-03):64f, 66, 68f; (B.innst.S.I (2004-05):73ff). Denne konflikten fremgår av figuren under, hvor partiene er slått sammen i tråd med periodens to regjeringkonstellasjoner. Vi ser at regjeringspartiene under Bondevik II, samt FrP, ligger jevnt over de øvriges bevilgninger helt frem til regjeringsskiftet. De rødgrønne

³⁶ Denne figuren skiller seg fra figur 1.2 som omfattet offentlig forvaltning (stat og kommune).

trapper da opp satsingen på barnehager betydelig (B.innst.S.I (2005-06): 40; B.innst.S.I (2006-07):14).



Figur 4.15 Bevilgninger til rammeområdet for familie og forbruker (2002-2007)

Kilde: se Vedlegg 2.

Samtidig som vi ser at det frem til 2007 er en signifikant forskjell på partiene ser vi at bevilgningene generelt øker kraftig. Interessant er det imidlertid at Stoltenberg II-regjeringen ikke avviker kontantstøtten, selv om det er visse innstramminger: støtten skal ikke utbetales den måneden barnet fyller tre år, samt reduseres satsene med 10 prosent (B.innst.S.I (2005-06):12). Manglende avvikling kan ha sin rot i flere faktorer, som etterspørselen etter barnehageplasser, men det illustrerer at tidligere vedtak binder. På 1990-tallet prioriterte AP, og spesielt SV, konsekvent barnehageutbygging fremfor kontantstøtte. I og med at SP viser vilje til innstramminger på 2000-tallet, er det sannsynlig at de endrede økonomiske rammer også er avgjørende.

Hypotese tre forventer at det er vanskelig å bremse utgiftsveksten i kontekst av oljerikdommen, spørsmålet er om de ideologiske ladete kuttene også svekkes slik eksemplet med kontantstøtte og barnehager kan indikere? Dette vil drøftes i de påfølgende avsnitt med utgangspunkt i tabell 4.5 og 4.6 – tendenser i partienes ulike bevilgningsforslag. Her er de største summene uthevet i fet skrift, mens de laveste er i kursiv med understreking.

Tabell 4.5 Utviklinger i partienes bevilgningsforslag på rammeområdet tilknyttet henholdsvis utdanning, kultur og samferdsel (1998-2007)

	Utdanning				Kultur				Samferdsel			
	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%) [*]	Nominell vekst (mrd) ^{**}	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%) [*]	Nominell vekst (mrd) ^{**}	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%) [*]	Nominell vekst (mrd) ^{**}
	1998	2007			1998	2007			1998	2007		
SV	27,5	<u>37,5</u>	<u>3,3</u>	<u>1,0</u>	2,1	4,7	<u>8,5</u>	0,3	17,1	<u>23,2</u>	<u>3,2</u>	<u>0,6</u>
AP	24,5	<u>37,5</u>	4,6	1,3	1,9	4,7	9,5	0,3	<u>15,7</u>	<u>23,2</u>	4,1	0,7
SP	24,4	<u>37,5</u>	4,6	1,3	1,9	4,7	9,3	0,3	<u>15,7</u>	<u>23,2</u>	4,1	0,7
KrF	24,4	38,0	4,7	1,4	1,9	4,7	9,3	0,3	<u>15,7</u>	23,8	4,4	0,8
V	24,4	39,1	5,1	1,5	1,9	4,7	9,3	0,3	<u>15,7</u>	<u>23,2</u>	4,1	0,8
H	24,6	38,4	4,8	1,4	1,5	4,6	11,1	0,3	15,9	23,4	4,0	0,7
FrP	<u>23,7</u>	38,4	5,2	1,5	<u>0,8</u>	<u>3,9</u>	15,9	0,3	15,9	25,9	5,3	1,0

* Gjennomsnitt av årlig nominell prosentvekst

** Differanse 1998-2007 delt på antall år

Kilde: se Vedlegg 2.

Vi ser av tabellen at SV har den høyeste bevilgningen for 1998 på samtlige områder, men samtidig den laveste nominelle prosentveksten perioden sett under ett. Tross at bevilgningen i utgangspunktet er høyere enn hos de øvrige, indikerer den svakere veksten en tendering mot sentrum. Det samme gjelder for FrP, men som viser motsatt utvikling for utdanning og kultur; de ligger lavest i 1998, for deretter å ha den høyeste årsveksten i prosent. Samferdsel er et klart unntak hvor FrP ligger øverst på tre av fire indikatorer, men dette har aldri vært en ideologisk nedskjæringskandidat.³⁷ Det som tabellen ikke fanger opp er FrPs kutt i jernbane for å satse på vei, og SVs motsatte prioritering. Sistnevnte henspeiler på ulempen med en slik grovinndeling i rammer, ved at partienes fordeling innenfor denne ikke fremgår. Selv om FrP fremdeles har den laveste bevilgningen til kultur av samtlige partier impliserer tenderingen mot sentrum at de ideologiske kutt er mindre kraftfulle. Dette inntrykket forsterkes i tabell 4.6 under. Videre ser vi at kultur generelt får et solid oppsving i perioden, en økning som vanskelig faller i kategorien inkrementell. Det er også verdt å merke at forskjellene mellom partiene generelt sett ikke er særs markante.

³⁷ Det bevilges snarere flere milliarder til veibygging også over FrPs årlige utenlandsbudsjett.

Tabell 4.6 Utviklinger i partienes bevilgningsforslag på rammeområdet tilknyttet henholdsvis bistand, forsvar og landbruk (1998-2007)

	Bistand (utenriks)				Forsvar				Landbruk			
	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%)*	Nominell vekst (mrd)**	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%)*	Nominell vekst (mrd)**	Bevilgning (mrd)		Nominell vekst (%)*	Nominell vekst (mrd)**
	1998	2007			1998	2007			1998	2007		
SV	13,3	24,7	<u>6,4</u>	1,1	<u>20,2</u>	30,4	4,4	1,0	12,8	12,7	-0,1	-0,009
AP	12,3	24,7	7,4	1,2	23,3	30,4	2,9	<u>0,7</u>	12,8	12,7	-0,2	-0,015
SP	12,3	24,7	7,4	1,2	23,3	30,4	2,9	<u>0,7</u>	12,8	12,7	-0,2	-0,016
KrF	12,3	24,7	7,3	1,2	23,3	<u>30,1</u>	2,7	<u>0,7</u>	12,8	12,7	-0,2	-0,017
V	12,3	24,7	7,3	1,2	23,3	30,2	2,8	<u>0,7</u>	12,8	12,7	-0,2	-0,017
H	10,9	23,4	7,9	1,2	23,4	30,7	2,8	<u>0,7</u>	12,1	10,8	<u>-1,5</u>	<u>-0,130</u>
FrP	<u>4,6</u>	<u>14,6</u>	11,4	<u>1,0</u>	23,8	31,9	3,2	0,8	<u>6,2</u>	<u>6,9</u>	0,3	0,070

* Gjennomsnitt av årlig nominell prosentvekst

** Differanse 1998-2007 delt på antall år

Kilde: se Vedlegg 2.

Som tabell 4.6 nedenfor viser gis bistand, i likhet med kultur, et betydelig løft i perioden. Videre kan vi observere den samme tenderingen mot sentrum som vi så i forrige tabell. SV ligger på topp hva gjelder bevilgninger til bistand (ramme utenriks) i 1998, men har den laveste gjennomsnittlige, nominelle prosentveksten. FrP har motsatt kombinasjon. På forsvarsrammen har SV den laveste bevilgningen i 1998, men den høyeste årsveksten i både prosent og kroner. Her er det imidlertid interessant å observere de årlige bevilgninger som fremgår av Vedlegg 2. Fra 2005 til 2006 øker SVs bevilgningsforslag med 3,2 milliarder; det er med andre ord inntoget i Stoltenberg II-regjeringen som gir utslaget. Samtidig betyr dette at en ideologisk nedkuttingskandidat elimineres. Det samme gjelder for Høyre og landbruk når de er i posisjon. Partiets bevilgninger ligger konsekvent opp i mot en milliard, eller mer, under sine regjeringspartnere – før og etter Bondevik II – men i regjering nulles også dette ideologiske kuttet ut. Dette er samtidig en budsjettpost som har et visst oppsving i begynnelsen av perioden mellom 1998 og 2007, men som ender opp tilnærmet der den var fra starten.³⁸ Det er viktig å understreke at FrPs bevilgninger til bistand og landbruk, trass bevegelse mot sentrum, innebærer signifikante nedskjæringer. Et

³⁸ Det er ikke kun landbruket som viser stabile økonomiske rammer i perioden. Eksempelvis har også rammeområdene knyttet til næringer, fiskeri og miljøsektoren også hatt, relativt sett, beskjedne økninger (B.innst.S.I (1997-98):109; B.innst.S.I (2006-07):133).

spørsmål for fremtiden er hvorvidt disse vil overleve en deltakelse i en eventuell regjeringskonstellasjon.

For SVs del betyr bevegelsen mot sentrum en moderering av utgiftsveksten – trendforskyvende prinsipper lagt til grunn. For FrP betyr det i de nevnte tilfeller økt utgiftsvekst. Begge tilfeller er i tråd med funnene fra hypotese en og to hva gjelder partienes ståsted der. Tenderingen mot sentrum henspeler på Downs medianvelgerteorem, men Downs (1960:550) observasjoner er også interessante i forhold til eliminasjonen av partienes ideologiske kutt i regjeringsposisjon:

[G]overnments never undertake any policies unless they expect to win votes (or at least not lose votes) by doing so. Hence for every citizen opposed to a given act, there are other citizens in favor of it. Elimination of that act would please the former but alienate the latter. Looking at the whole complex of its acts between elections, the governing party feels that including this act gains more votes than excluding it. The party can afford to offend some voters with this act because [...] their feelings against it are not as intensive as the feelings of those for it [...]

Utover hensynet til velgerne er det selvfølgelig også kompromisser som må inngås ved regjeringssamarbeid – Downs modell henviser primært til topartisystemer. Det er mye forskning som peker mot at koalisjonsregjeringer har vansker med å stramme inn når det gjelder å få bukt med et allerede etablert underskudd (Alesina m.fl. 1997:244ff), mens Helland (2001:224) mener dette primært inntreffer der en mindretallsregjering og et parlamentsflertall har motstridende preferanser i valg av stabilisering. Det er ikke problemfritt å overføre analyser av fiskaldisiplin til utgiftsvekst – skatteletter teller også – men vi så også i forrige periode (1997-2001) at sentrumspartiene, i søken etter forlikspartnere, reverserte mange av Bondevik I-regjeringens foreslåtte kutt. Dette ser vi også visse tegn til inneværende periode. Opposisjonen understreker blant annet at budsjettforliket for 2005, mellom regjeringspartiene og FrP, innebærer en (viss) forbedring av regjeringens opprinnelige opplegg, først og fremst grunnet økte bevilgninger. SP kommenterer at "[...] det for tredje år på rad blir et forlik i Stortinget som bidrar med mer penger til kommunesektoren enn Regjeringen foreslår"

(B.innst.S.I (2004-05):66f, sitat 67). Dette henspiller samtidig på et sentralt trekk ved perioden; det er mange opptrappingsplaner som må følges opp.³⁹

Eksempler på satsinger under Bondevik II-regjeringen dekker mange områder, og de fleste er tilknyttet opptrappingsplaner: barnehager, sykehus, psykiatri, utdanning og forskning, eldreomsorg, samferdsel og bistand (B.innst.S.I (2001-02):41f; B.innst.S.I (2003-04):72f; B.innst.S.I (2005-06):111f). Stoltenberg II-regjeringen akter å følge opp disse, og forsterker flere områder ytterligere. Eksempelvis skal full barnehagedekning sikres (19300 nye plasser i 2007), bistanden skal opp på en prosent av BNI, kultur skal utgjøre en prosent av statsbudsjettet i 2014, samlet forskningsinnsats skal opp til tre prosent av BNP innen 2010, og trenden med etterslep i nasjonal transportplan fra 2002 skal snus (B.innst.S.I (2006-07):14ff). Ambisjonene i det nye millennium er helt klart av en mer omfattende karakter, i innhold og antall, enn forrige tiår. Men handlefriheten følger ikke nødvendigvis intensjoner, som Bondevik II-regjeringen fastslår er det et betydelig gap mellom budsjettpolitisk handlefrihet og ambisjoner, og ”[...] det vil være nødvendig med vesentlige omprioriteringer på budsjettet for å finne rom for nye og allerede varslede satsinger [...]” (B.innst.S.I (2004-05):206f, sitat 206).

Spriket mellom intensjoner og tilgjengelige ressurser fremstår trolig i et annet lys etter den planlagte innfasingen av oljemilliardene, men når satsingsområder er mange kan ikke alle få like stor oppmerksomhet. Dette synes å bidra til en oppadstigende utgiftsspiral. Opposisjonen får et naturlig angrepspunkt for regjeringers ”manglende oppfølging” – ikke for å ha satt i gang for mange reformer samtidig. Sistnevnte bidrar også stortingsflertallet til. Særlig får Bondevik II-regjeringens bevilgninger til kommunene kritikk, og opposisjonen påpeker at kommunene blir nødt til å skjære ned på tilbud som resultat. Misforholdet mellom midler og oppfølging av pålagte oppgaver fremheves til stadighet, og resultatet er en tendens til å overby sittende regjering (B.innst.S.I (2001-02):24ff; B.innst.S.I (2002-03):24ff; (B.innst.S.I (2003-04):30ff; B.innst.S.I (2004-05):38ff).⁴⁰ Opposisjonen fremhever også såkalte

³⁹ Det er også flere eksempler på opposisjonenes kritikk av luftige inndekningsforslag, slik vi også så i forrige periode (B.innst.S.I (2001-02):45ff, 169; (B.innst.S.I (2004-05):67).

⁴⁰ I budsjettavtalen med AP for 2004 styrkes blant annet kommuneøkonomien med 2,2 milliarder – som er en betydelig sum (B.innst.S.I (2003-04):30).

rettferdige andeler: "[...] psykiatrien har fått tilført en mindre relativ andel av ressursene enn andre helsetjenester også etter at opptrappingsplanen startet opp i 1999" (B.innst.S.I (2002-03):131). Den rødgrønne regjering får samme behandling, men først og fremst i forbindelse med det velkjente "hvileskjæret" i bevilgningene til høyere utdanning og forskning (B.innst.S.I (2006-07):25, 29f, 32).

Så langt er det henvist til en rekke momenter som underbygger forventningen i hypotese tre; det er vanskeligere å kutte utgifter parallelt med den statlige velstanden. Det er dog et viktig grep Stoltenberg II-regjeringen tar som er berettiget omtale. Statsbudsjettutvalgets anbefalinger, som fremkommer i periodens siste sesjon, går i retning av de nevnte endringer FrP etterlyser i statsbudsjettets grunnprinsipper. Stoltenberg II-regjeringen er imidlertid klar i sin tale (B.innst.S.I (2006-07):142f):

For at handlingsregelen skal kunne oppfylle sin budsjettpolitiske hensikt, bør det ikke etableres nye ordninger der ordinære statlige utgifter til drift, investeringer eller overføringer finansieres på annen måte enn ved bevilgninger 'over streken', for eksempel ved lån. Slike finansieringsordninger endrer ikke utgiftenes reelle karakter og deres virkninger i økonomien.

Det henvises videre til at Bondevik II og komiteens flertall også tidligere har avvist periodisering av budsjettets kostnader og flerårige budsjetter for utvalgte prosjekter (B.innst.S.I (2006-07):143). SSB (2003), som støtter utvalgets tilråding, mener flerårige budsjetter vil kunne "[...] synliggjøre den langsiktige konsekvensen av politiske vedtak [...] En slik gjennomføring vil gi bedre prioriteringer idet fremtidige konsekvenser av vedtak både mht. tidsperspektiv og omfang må vurderes." Synliggjøringen er et positivt moment da ambisjonene er mange. I tillegg til at anslag vil være usikre, er derimot ikke fruktbarheten av flerårige budsjetter gitt. Det vil i min oppfatning kunne ha store konsekvenser for budsjettets utgiftsvekst å skille forbruk og investeringer, samt innføre flerårige budsjetter, selv om dette er mer i tråd med bedriftsøkonomisk praksis. Som nevnt i kapittel tre er heller ikke handlingsregelen nødvendigvis i tråd med økonomisk teori, men det er en *politisk* intuitiv retningslinje for sparing av oljeinntektene. Det essensielle er, som Stoltenberg II-regjeringen understreker (B.innst.S.I (2006-07):143):

Eksisterende budsjettssystem hindrer ikke at det skaffes budsjettmessig rom for nye investeringer dersom de når opp i konkurransen med andre tiltak på budsjettet.

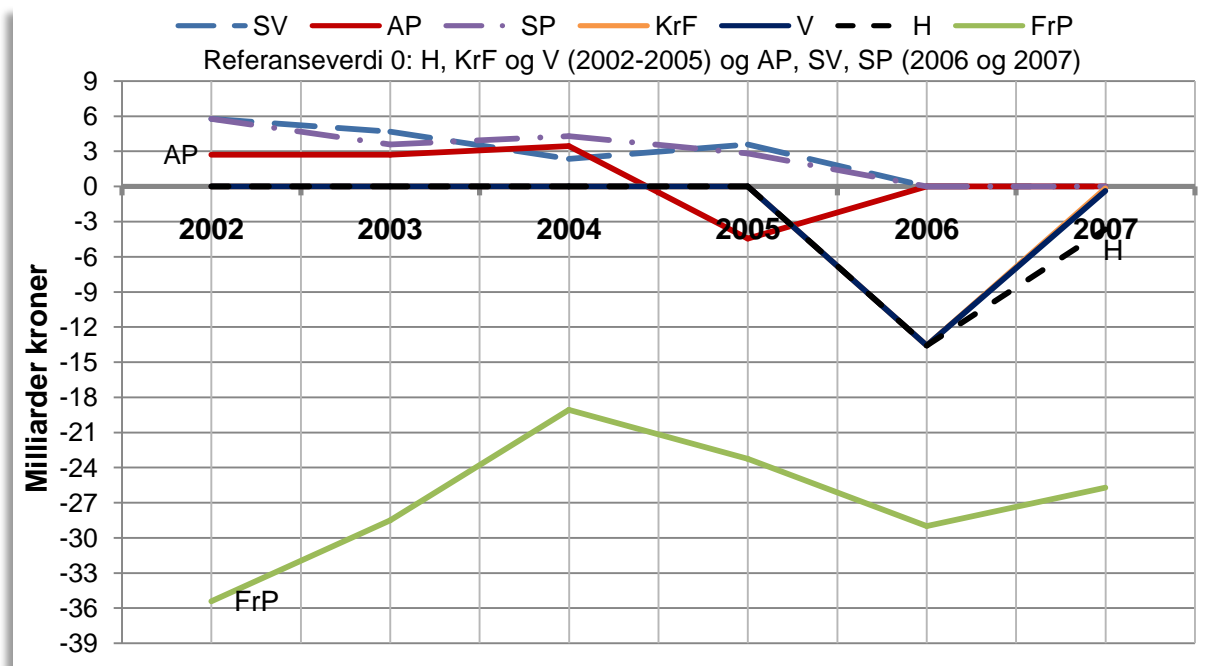
Spørsmålet om omfanget av nye investeringer innenfor budsjetttrammene vil derfor bero på hvor prioriterte disse investeringene er i forhold til andre tiltak på budsjettet. Fjerner man denne begrensningen får man fort et utenlandsbudsjett, jamfør FrP, innenlands. Det er neppe en god kombinasjon med stadig flere oljemilliarder på bok og investeringer som ikke ansees som ordinære utgifter. Veiene må vedlikeholdes, sykehjemmet og barnehagen skal driftes. Vedtak – nå, legger føringer – senere, uavhengig av flerårige budsjetter og finansiering under streken.

4.3.4 2004-nivå og konvergering mot sentrum

I forrige periode så vi to utviklinger i partienes skatteinnretning. AP og sentrumpartiene lå tett opp mot hverandre, mens SV, FrP, samt Høyre, tenderte mot sine respektive fløyer (figur 4.7). De økte skatteinntektene, godt hjulpet av petroleumsvirksomheten, synes således å ha både en konvergerende og en divergerende effekt på partienes forslag til samlet skattenivå. Dette peker på at skattenes finansieringsfunksjon ikke er enerådende – da skulle strengt tatt økte inntekter sammenfalt med konvergerende skattenivå. Hypotese fire forventer at fiskalrollen blir mindre fremhevet ettersom statens inntekter vokser, men i de to foregående perioder synes fordelingsfunksjonen å være vel så viktig for å forstå partienes skatteopplegg. Hvordan stiller dette seg denne perioden, med Høyre i koalisjon med to av sentrumpartiene og AP og SV på vei mot et samarbeid med SP? Partienes forslag til samlet skatte- og avgiftsnivå fremgår av figur 4.16 under.

Det fremgår av figuren at det var større sprik mellom partiene i 2002 enn i 2007. FrP er imidlertid en klar uteligger i fordelingen samtlige år. Vi ser at de fremtidige regjeringspartnerne SV, AP og SP ligger nært opp til hverandre også før regjeringsovertakelsen. APs forslag til skattenivå i 2005 ligger under KrF, Venstre og Høyre. Dette avviket kan hovedsakelig tilskrives et alternativt opplegg for kommunene. Drøyt 4 milliarder flyttes fra rammeoverføringer til reduserte skatteinntekter for staten; det kommunale skattøre styrkes da AP er i mot en delvis tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene. Denne sammenhengen mellom selskapsskatten og rammeoverføringer slår også ut i et større avvik i 2006 – utover Stoltenberg II-regjeringens skatteskjerpelser – mellom de tidligere regjeringspartier og

de rødgrønnes forslag (B.innst.S.I (2004-05):39, 195f; B.innst.S.I (2005-06):27ff; 101f). Dette demonstrerer svakheten ved å sammenlikne den aggregerte summen av skatte- og avgiftsinntekter i de ulike partienes forslag, men det er kun dette datamaterialet som fremgår av innstillingene på en systematisk måte. Tenderingen mot sentrum forsterkes imidlertid når en tar hensyn til disse to korreksjonene.



Figur 4.16 Differansen mellom sittende regjeringspartier og øvrige partiers forslag til skatte- og avgiftsnivå (2002-2007)

Kilde: B.innst.S.I (2001-02):141; B.innst.S.I (2002-03):162; B.innst.S.I (2003-04):199f; B.innst.S.I (2004-05):195f; B.innst.S.I (2005-06):101f; B.innst.S.I (2006-07):133.

Bevegelsen mot sentrum har sin endestasjon i budsjettet for 2007, hvor Venstre og KrF ligger tett opp til de rødgrønnes forslag, KrF hakket mer enn Venstre. Det er imidlertid AP, SP og SV som kan sies å tendere mot sentrum, snarere enn at KrF og Venstre heller mot venstresiden på skalaen. Dette skyldes at de rødgrønne fastsetter 2004-nivået på skatter og avgifter som referansemerke for sitt skatteopplegg (B.innst.S.I (2005-06):10; B.innst.S.I (2006-07):145). Som figur 4.16 viser sammenfaller ikke en slik skatteinnretning med SV, SP og APs posisjon i 2004. Utviklingen er langt på vei i tråd med inntrykket i forrige periode, hvor sentrumpartiene lå tett opp til AP, mens Høyre gikk lenger i retning av skatteletter. For 2007 ser vi at Høyre posisjonerer seg omtrent der AP ligger under Bondevik II, men på motsatt side. Dette tyder på at det er Høyre som først og fremst trekker Bondevik II-regjeringen i retning av skatteletter. Nytt for denne perioden er imidlertid

at SV inngår i sentrumsklyngen. Dermed forsvinner omsider venstrefløyen, som er tydelig de første år av inneværende periode, samt 1990-tallet. Hva kan denne utviklingen skyldes?

Det er flere plausible forklaringer på utviklingen som fremgår av figuren. Downs medianvelgerteorem, beskrevet under 1.2.2, er en av disse. Denne evnet også å belyse utviklingen i de såkalte ideologiske kutt, og synes dermed å ha en viss forklaringskraft. Problemet med å tildele modellen uforbeholden støtte er at 2007 på ingen måte er et teoretisk definert endepunkt; funnene hadde sett annerledes ut hadde analysen stoppet noen år tidligere. ”Sentrum” er heller ikke en statisk størrelse. På en annen side viste også forrige periode at AP og sentrumpartiene lå nært opp til hverandre, og gitt SVs posisjon synes konvergens mot sentrum å være en valid slutning. Videre kan oljeinntektene tenkes å minske behovet for finansiering over skatteseddelen. Dette er den primære forventingen i hypotese fire. Denne antakelsen syntes imidlertid å underdrive skattenes fordelingsfunksjon. Dette gjelder også for inneværende periode.

Det første budsjettet i perioden understreker både regjeringspartiene og AP at deler av budsjettets tilførte oljemilliarder burde gå til skatteletter. Et sentralt mål med innfasingen skal være å styrke vekstevnen i økonomien (B.innst.S.I (2001-02):10, 12). Dette forblir regjeringspartienes linje gjennom perioden, men AP synes allerede året etter at Bondeviks skatteletter er for omfattende; mens de selv benytter halvparten av hva handlingsregelen gir i økte rammer til skatteletter, gir Bondevik II-regjeringen opp mot det dobbelte (B.innst.S.I (2002-03):11). De tre første år av perioden gir Høyre, Venstre og KrF 19,5 milliarder i skatteletter (B.innst.S.I (2004-05):29). Ser man bort fra FrP er partiene i opposisjon relativt entydige i sin kritikk av Bondevik II-regjeringens budsjettprofil; ”Regjeringen velger å finansiere skattelettelser for de rikeste med usosiale kutt [...]”(B.innst.S.I (2002-03):9). Det er særlig fritak av skatt på aksjeutbytte, samt redusert toppskatt, som får de fremtidige regjeringspartnerne til å reagere (B.innst.S.I (2003-04):219, 228f, 250). Det er med andre ord primært fordelingsfunksjonen som først og fremst trekkes frem, selv om både SV og SP understreker finansieringsfunksjonens rolle (B.innst.S.I (2003-04):25f; B.innst.S.I (2004-05):23f, 27). Vi kan også se en endring i retorikk fra et KrF som utenfor det

borgerlige regjeringssamarbeidet ligger noen hundremillioner unna de rødgrønne i 2007-budsjettet: ”[...] store skatte- og avgiftslettelser som ikke er saldert er det samme som å tvinge framtidige generasjoner til å foreta innstramminger i velferdsordninger [...]”(B.innst.S.I (2006-07):31, 131).

Første halvdel av 1990-årene var finansieringsfunksjonen mer fremtredende, parallelt med lavkonjunktur, men fordelingsfunksjonen ble også den gang fremhevet i selve innretningen av skattene. Skattereformen innebar imidlertid bredt tverrpolitisk forlik om at det var riktig med visse skattelettelser, gitt den økonomiske situasjonen. Første halvdel av inneværende periode er også preget av moderat vekst og tiltakende ledighet, og det gjennomføres betydelige skattelettelser. Den største avgiftsletten, fjerning av investeringsavgiften tilsvarende seks milliarder, er det bred enighet om i komiteen; det er sentrumspartiene og Stoltenberg I som i sin tid vedtar dette, med virkning fra 2002-budsjettet. Det er først og fremst ”skatteletter for de rike” – redusert toppskatt og fjerning av skatt på aksjeutbytte – som polariserer høyre og venstresiden. Dette var også tilfellet i forhold til toppskatten og formuesskatten på 90-tallet. Når de rødgrønne legger seg på et nivå som ikke samsvarer med deres tidligere preferanser er det viktig å påpeke at handlingsrommet er betydelig, i form av oljeinntekter og høykonjunktur. Som Stoltenberg II-regjeringen fremhever er det først og fremst den delvise reverseringen av Bondevik II-regjeringens skatteletter som bidrar til de rødgrønnes budsjettpolitiske handlefrihet (B.innst.S.I (2005-06):11). Og som de fremhever i 2007-budsjettet er høykonjunktoren essensiell: ”For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet med 8-10 mrd. kroner per år” (B.innst.S.I (2006-07):145). Slike utsikter, samt innfasing av oljepenger, begrenser åpenbart behovet for finansiering fra skattelegging. En kritisk test for konvergeringen mot sentrum vil dermed være hvorvidt denne holder i en annen konjunktursituasjon, koplet med et mer begrenset spillerom gitt ved handlingsregelen.

I sum er det trolig en kombinasjon av krefter som gjør seg gjeldende, og det er vanskelig å peke på én bestemt faktor fremfor en pluralistisk tilnærming. Kampen om Downs’ rasjonelle medianvelgere, økte oljeinntekter og høykonjunktur trekker i retning av skatteletter – i hvert fall ikke skatteøkninger – mens fordelingsfunksjonen tilsynelatende har motsatt virkning. Hypotese fire henter støtte fra de tre førstnevnte,

mens fordelingsfunksjonen ligger som en (evig) forsikring mot allmenn konsensus omkring skatt. Hos FrP ser man kombinasjonen av å gi så det monner, både i bunnen og toppen av inntektssjiktet.

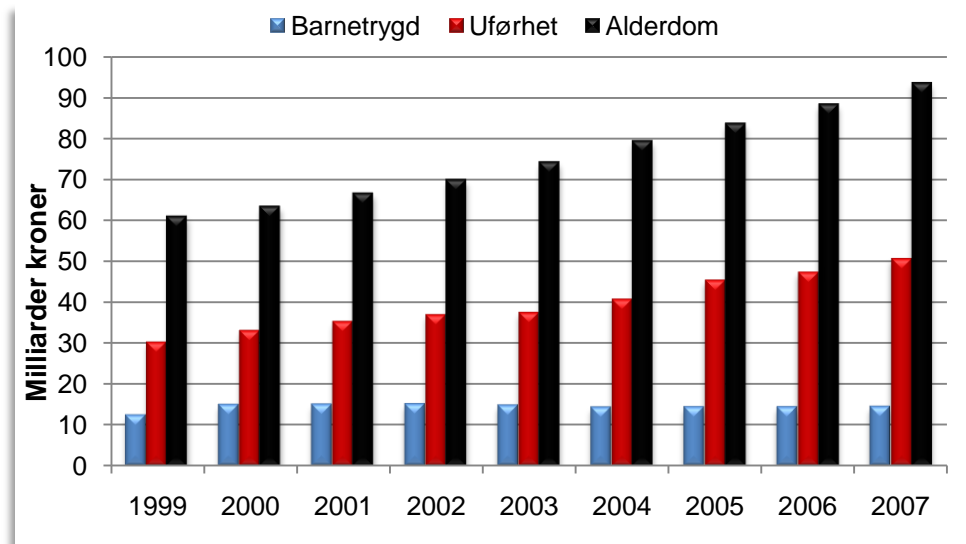
4.3.5 ”Muddling through” på lånt tid

I forrige periode ble det argumentert for at det oppstår en viss handlingslammelse i forsøkene på å kutte i overføringene siden ingen av partienes alternative løsninger synes å kunne oppnå flertall. Sammenliknet med tidsrommet fra 1990 til 1995 fremstod også konseptet om ukontrollerbarhet i større grad berettiget, siden flertallet ikke gikk like inn for å begrense utgiftsveksten i ordningene. Utviklingen underbygget således evolusjonsperspektivet på budsjettene. Det kan allikevel være grunn til å skjelve mellom ulike typer for overføringer utover kategoriene stønader til private og støtte til næringer. Førstnevnte inneholder ordninger med en del ulike egenskaper. Figur 4.17 og 4.18 viser utviklingen i seks sentrale overføringsordninger.

Pensjoner er åpenbart i en egen klasse når det gjelder omfang. I 2007 var statens pensjonsforpliktelser, det vil si daværende opptjente pensjoner ved opprettholdelse av gjeldende regler, anslått til om lag 2000 milliarder mer enn oljefondets balanse (St.meld. nr. 1 (2007-2008):63f). Politikerne er vel kjent med utfordringene knyttet til de fremtidige pensjonsforpliktelsene. I 2005 vedtar man det symbolske navnebyttet fra Petroleumsfondet til Statens pensjonsfond – utland, samt hovedlinjene for en ny pensjonsreform hvor arbeidslinjen skal underbygges. Muligheten for endringer i pensjonene er begrenset, og stadige inngrep er heller ikke fruktbart med hensyn til forutsigbarhet. Små endringer vil kunne ha store, men usikre, konsekvenser og det kreves brede forlik og grundig behandling i forkant; Høyre vant ikke frem med sine gjentatte forslag om å utvide bestårsregelen på 90-tallet, men endringen kom i seneste pensjonsreform; likestilling av samboende og gifte pensjonister ble diskutert i 1993, så vel som 2005 (B.innst.S.I (1993-94):71ff; (B.innst.S.I (2005-06):32, 36ff, 81).

Kostnader til uførhetstrygd er mer åpent for justeringer, selv om utviklingen i antall uføre stiger drastisk; reglene for berettigelse er knyttet til andre målstørrelser enn kun alder. AFP-ordninger kommer i en mellomposisjon, men som vi så forrige periode foreslår flere partier innstramminger også i disse (St.meld. nr. 1 (2007-

2008):82ff). Tabell 4.17 viser en jevnt stigende vekst i utgifter knyttet til alderdom og uførhet, i tråd med et evolusjonssyn. Derimot ser vi at barnetrygden ligger på et svært stabilt nivå. Dette tyder på at overføringen er ”under kontroll.” Det samme må sies å gjelde kontantstøtten som ligger stabilt rundt 2,8 milliarder fra 1999 til 2005, før den kuttes ned til to under de rødgrønne (B.innst.S.I (1998-99):61; B.innst.S.I (2004-05):72; B.innst.S.I (2006-07):49). Flere partier går inn for å etablere automatikk i prisjusteringen av barnetrygden, samt grunnbeløpet (B.innst.S.I (2003-04):87ff, 90, 157). Slike endringer er varige bindinger som forsterker det Wildavsky og Caiden (2004:130) kaller ”resource segregation”; man avskjærer langt på vei muligheten for den årlige kontrollen av utgiftsveksten.

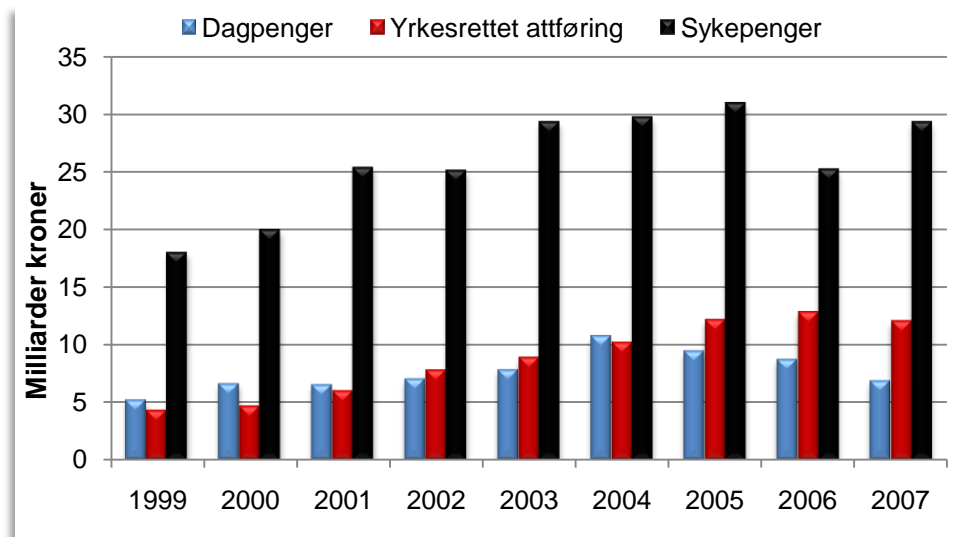


Figur 4.17 Regjeringenes forslag til overføringer knyttet til barnetrygd, uførhet og alderdom (1999-2007)

Kilde: B.innst.S.I (1998-99):61, 107; B.innst.S.I (1999-00):66, 109; B.innst.S.I (2000-01):53, 101; B.innst.S.I (2001-02):53, 112; B.innst.S.I (2002-03):63, 123f; B.innst.S.I (2003-04):85,155; B.innst.S.I (2004-05):72, 145; B.innst.S.I (2005-06):46, 79; B.innst.S.I (2006-07):49, 97.

Til forskjell fra den evolusjonære trenden i alderdom og uførhet viser tabell 4.18 nedenfor overføringsordninger som i større grad svinger. Dagpenger varierer i takt med konjunktorene, og er derfor en overføringsordning det korrigeres for i beregningen av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, samt budsjettets underliggende utgiftsvekst. I et internasjonalt perspektiv har Norge solide sykelønnsordninger, med tilhørende høyt sykefravær: i 2006 var rundt 3,5 prosent av arbeidsstyrken sykemeldt i en uke eller mer. Som analysen av 90-årene viste var det

disse utgiftene som ble utsatt for de største innstrammingsforslagene. Her oppstod imidlertid en form for vranglås. Trass gjentatte forslag om kutt fra flere partier er lønnskompensasjonen fremdeles 100 prosent – mot Sveriges 80 – og det er ingen privat egenandel i form av karensdager. Videre ser vi at bevilgningene til utføring mer enn dobles i perioden. Denne ordningen er til gjengjeld ment å skulle virke avlastende på blant annet uføretrygd og sykepenges (St.meld. nr. 1 (2007-2008):61f, 82f, 85).



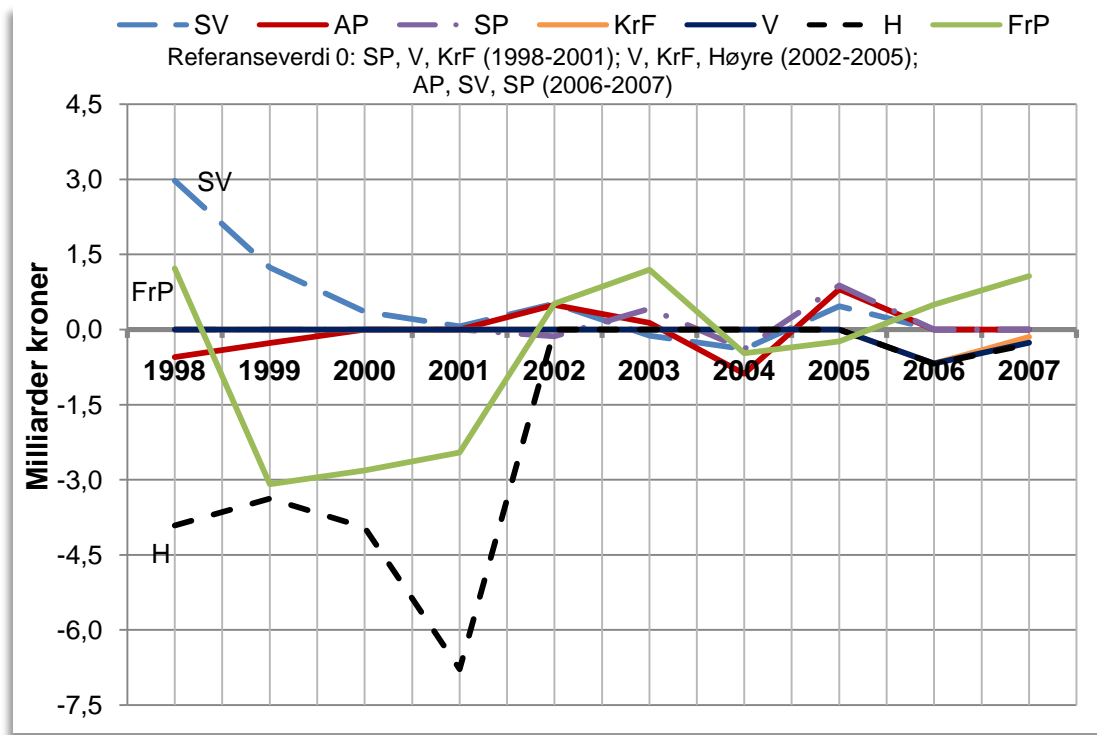
Figur 4.18 Regjeringenes forslag til overføringspostene dagpenger, yrkesrettet utføring og sykepenges (1999-2007)

Kilde: B.innst.S.I (1998-99):80, 107; B.innst.S.I (1999-00):83, 109; B.innst.S.I (2000-01):74, 101; B.innst.S.I (2001-02):78, 112; B.innst.S.I (2002-03):92, 123f; B.innst.S.I (2003-04):118, 155; B.innst.S.I (2004-05):108, 145; B.innst.S.I (2005-06):60, 79; B.innst.S.I (2006-07):71, 97.

Spørsmålet er i hvilken grad politikerne søker å kontrollere overføringene i skyggen av oljemilliardene?

Bondevik II-regjeringen viderefører intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som Stoltenberg I initierte. I denne skal partene frem mot 2005 få sykefraværet redusert med minst 20 prosent, samt få folk til å bli i arbeid lenger. Behovet for endringer fremstår åpenbar. Som SP, SV og AP fastslår i 2002-budsjettet: ”[...] de siste fem årene har om lag en tredjedel av den samlede utgiftsveksten i de offentlige budsjettene gått med til å dekke veksten i antall uførepensjonister og utgifter til sykepenges. Dette legger sterke bindinger på budsjettpolitikken.” Det satses imidlertid på diverse tiltak, som kjøp av helsetjenester for pasienter i kø, snarere enn nedskjæringer. Videre er det bred enighet om å øke barnetillegget for uføre- og alderspensjonister slik regjeringen foreslår. SP og FrP etterlyser en ytterligere økning

av grunnbeløpet i lys av den flerårige underjusteringen, samt likestilling av samboende og gifte pensjonister (B.innst.S.I (2001-02):33ff, sitat 34, 113ff). Det er med andre ord høyere bevilgninger som foreslås, ikke mindre. Denne tendensen fremkommer av figur 4.19 nedenfor.



Figur 4.19 Partienes bevilgninger for rammeområdet tilknyttet alderdom, uførhet og sykepenger (1998-2007)

Kilde: B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):130f; B.innst.S.I (2000-01):126; B.innst.S.I (2001-02):141; B.innst.S.I (2002-03):162; B.innst.S.I (2003-04):199f; B.innst.S.I (2004-05):195f; B.innst.S.I (2005-06):101f; B.innst.S.I (2006-07):133.

Budsjettet for 2004 er tilsynelatende et unntak, men dette året er noe misvisende i forhold til det reelle stillingsforhold. Referanseverdien er regjeringspartiene, og disse inngår budsjettavtale med AP som innebærer en økning på 800 millioner i forhold til Bondevik II-regjeringens forslag. Dette betyr at det opprinnelig var omtrent samme stillingsforhold som årene før – opposisjonspartiene bevilger mer penger enn Høyre, KrF og Venstres primære forslag – hadde det ikke vært for AP (B.innst.S.I (2002-03):156, 160). Generelt er det viktig å merke at det er en del endringer i hva som inngår i rammeområdet som figuren henviser til, de store postene alderdom, uførhet og sykepenger ligger dog fast. Det er, som i flere tidligere figurer, et problem at det kun er partienes forslag til samlet sum som fremgår, og ikke de alternative omrokeringer

innenfor rammen; dette fordrer studier av de enkelte fagbudsjettene. Vi observerer uansett at bevilgningsforslagene for siste periode hovedsakelig ligger innenfor intervallet +/- 1 milliard sammenliknet med de sittende regjeringspartier. Dette er godt i underkant av én prosent av samlet bevilgningsramme på det aktuelle rammeområdet. Således er det vanskelig å fremheve noe annet enn et evolusjonsperspektiv.

De større avvikene i forrige periode som fremgår av figuren skyldes blant annet forslag til innskjerpelser i sykelønnen. Siden SP er byttet ut med Høyre skulle en forvente at det nå var dekket for slike innstramminger som også Venstre og KrF talte for på 1990-tallet. Kuttforslagene på dette området er imidlertid svært begrenset, blant annet grunnet IA-avtalen. Differansen mellom de borgerlige regjeringspartiene og opposisjonen kan først og fremst tilskrives en rekke mindre, dog upopulære, kutt. Som SP oppsummerer (B.innst.S.I (2002-03):45):

[...] Regjeringen mener at flere ledige vil komme seg i arbeid om vilkårene for de ledige blir verre, at flere uføre vil bli arbeidsføre ved at uføretrygden blir lågare, og at færre blir permittert ved at perioden med arbeidsgivers lønnsplikt forlenges fra 3 til 20 dager. Dette medlem kan ikke på noe vis støtte den tankegang som ligger bak disse forslag [...]

SV, AP, samt FrP og Kystpartiet, deler langt på vei dette synet. Samtlige går også i mot regjeringens forslag om behovsprøvd gravferdsstønad – en innsparing på 150 millioner. Dette indikerer en aversjon mot å allokere tap, noe som også illustreres ved en tendens til at opposisjonen vil kompensere kommuner og sykehus for deres økte pensjons- og sykepengeutgifter. Dette tilsvarer å flytte ansvaret for prioriteringer, uten at prioriteringer synes å bli resultatet (B.innst.S.I (2002-03): 25, 40ff, 58, 92ff, 124ff, 130; B.innst.S.I (2004-05):181ff; B.innst.S.I (2006-07):44).

I 2004-budsjettet stadfester regjeringen Bondevik II at veksten i overføringene i stor grad legger beslag på handlefriheten i budsjettet, trass innfasingen av friske oljemilliarder. Da flere av endringsforslagene året før ikke oppnådde flertall, foreslås de på nytt. Forliket med AP innebærer imidlertid en betydelig reduksjon av lønnsplikten til arbeidsgiver under permittering, utvidelse av tillatt permitteringsperiode, samt utsettelse av forslaget om kutt i AFP. Opposisjonen bemerker imidlertid at reverseringen ikke er fullstendig, og etterlyser samtidig behovet for flertallsstyre. Dette er det imidlertid i en viss forstand, ved at stortingsflertallet

vedtar å øke bostøtten over hodet på regjeringen (B.innst.S.I (2003-04):12, 73f, 76ff, 112, 115). SP er igjen klarest i sin tale (B.innst.S.I (2003-04):78 [min kursivering]):

Usosiale kutt utover egenandelsøkninger fjernes ikke av budsjettavtalen. Dette dreier seg om kutt i sykelønn, attføring, uførepensjon, bostøtte til barnefamilier, kutt i stipend til studenter som ikke klarer eksamen og kutt i rehabiliteringspenger, *til sammen 600 mill kroner.*

Totalsummen tatt i betraktning er det snakk om relativt sett små summer, men dog varige endringer. Innstrammingen i sykelønnen ved å utvide ventetiden tilsvarer kun 90 millioner, men kritikken er sterk fra opposisjonspartiene siden kuttet innebærer brudd på IA-avtalen (B.innst.S.I (2003-04):156ff). Denne konflikten er like fremtredende året etter når Bondevik II-regjeringen foreslår å utvide arbeidsgiverperioden i sykelønnen. Regjeringspartiene gir sin støtte til IA-avtalen, men fremholder at "[...] en sosialpolitisk kursendring er nødvendig for å sikre et bærekraftig velferdssystem [...]." Innføringen av økt arbeidsgiveransvar blir imidlertid også utsatt tre måneder, i påvente av ny vurdering, som følge av budsjettavtalen med FrP. I denne avtalen reduseres også arbeidsgivers lønnsplikt ved permitteringer ytterligere. Således er det ikke overraskende, om enn ikke så ofte, at de rødgrønne mener FrP forbedrer regjeringens budsjett (B.innst.S.I (2004-05):49ff, 52ff, 63ff, sitat 145).⁴¹ Vi ser at det er svært krevende å få igjennom kutt i overføringene. Regjeringspartiene og FrPs tidligere preferanse for personlige egenandeler i sykelønnen synes å være fjernet som et politisk alternativ.

Regjeringen Stoltenberg II reverserer flere av nedskjæringene til den forrige regjeringen, blant annet ved å gjeninnføre ferietillegget for dagpengemottakere og utvidet rett til dagpenger. Det er imidlertid flere kutt som videreføres, som arbeidsgiverperioden i permitteringsordningen og behovsprøvd gravferdstøtte. Nå er imidlertid FrP blitt en ensom stemme i opposisjonen mot underregulert grunnbeløp, stigmatiserende gravferdstøtte og økt lønnsplikt for arbeidsgivere under permittering. Dette fremgår også av figur 4.19 hvor særlig FrPs styrking av minstepensjonen gir utslag. Den rødgrønne regjeringen understreker at omfanget på overføringene, i lys av avgangen fra arbeidslivet, byr på meget store utfordringer og arbeidslinjen i

⁴¹ FrP er generelt ubesluttsomt hva gjelder overføringene. De går fra å skulle stå ved "alle" overføringsordninger som tilfaller husholdningene, til "mange". Parallelt skal ordningene kritisk gjennomgås og på sikt skal de med utilsiktede sosiale konsekvenser fjernes (B.innst.S.I (2002-03):15; B.innst.S.I (2003-04):20, 129f).

trygdeordningene må styrkes. Selv om nivået på sykepengeutgiftene fremdeles er høyt er samtlige partier tilfredse med at sykefraværet viser tegn til nedgang (figur 4.18) (B.innst.S.I (2005-06):11, 32ff, 60, 79ff; B.innst.S.I (2006-07):98). IA-avtalen innebærer i teorien at sykelønnen skal fredes fra politiske endringer i avtaleperioden. Trass SV, AP og SPs krasse kritikk av Bondevik II for å vike fra dette, vil derimot heller ikke den rødgrønne regjeringen si i fra seg muligheten til å foreta innstramminger. På bakgrunn av en kraftig økning i sykefraværet etter at IA-avtalen ble fornyet med virkning frem til 2009 foreslår Stoltenberg II å øke arbeidsgivernes finansieringsansvar. Forslaget innebærer en betydelig innsparing for staten, tilsvarende 2,5 milliarder. Resultatet blir et massivt press mot regjeringen, og trass forslag om å utvide arbeidsgiverperioden få år i forveien er det ikke støtte å hente hos Venstre, Høyre og KrF. Utfallet blir et partssammensatt utvalg for å finne andre alternativer til inndekning enn regjeringens forslag (B.innst.S.I (2006-07):31, 37ff, 41). Sykelønnen synes å være løftet ut av politikken, ikke nødvendigvis ukontrollerbar.

Det er henvist til flere momenter som synes å underbygge konseptet om en evolusjonær utvikling i overføringene, og en ukontrollerbarhet siden politikerne har store vansker med å bremse disse utgiftene. Vektleggingen av (manglende) innstramminger kan imidlertid dekke over det faktum at bevaring av overføringsordningene på mange måter er uttrykk for en de facto prioritering. Eksempelvis bør konseptet om ukontrollerbarhet vurderes i et annet lys hvis de rødgrønne bevisst velger økte overføringer fremfor skatteletter. FrP, samt Kystpartiet, tar ingen slik avveining: ”Sannheten er jo at staten har et enormt løpende overskudd, og det er derfor mulig å kutte kraftig i skatter og avgifter uten å måtte kutte tilsvarende i utgiftene” (B.innst.S.I (2002-03):sitat 14; B.innst.S.I (2004-05):147, 151). Det er uansett interessant hvis intensjonen er at overføringene – med eller uten kontantstøtten – skal fredes. Da beveger politikerne seg mot en politisk inkrementalisme der disse utgiftene er a priori bestemt; de blir ikke gjenstand for årlig politisk debatt og justeringer, eller de løftes ut av politikken som ved IA-avtalen. I kjølvannet av Sysselsettingsutvalget og Overføringsutvalget på 1990-tallet var situasjonen en helt annen, da gikk det brede flertall bevisst inn for å skjære ned på overføringene.

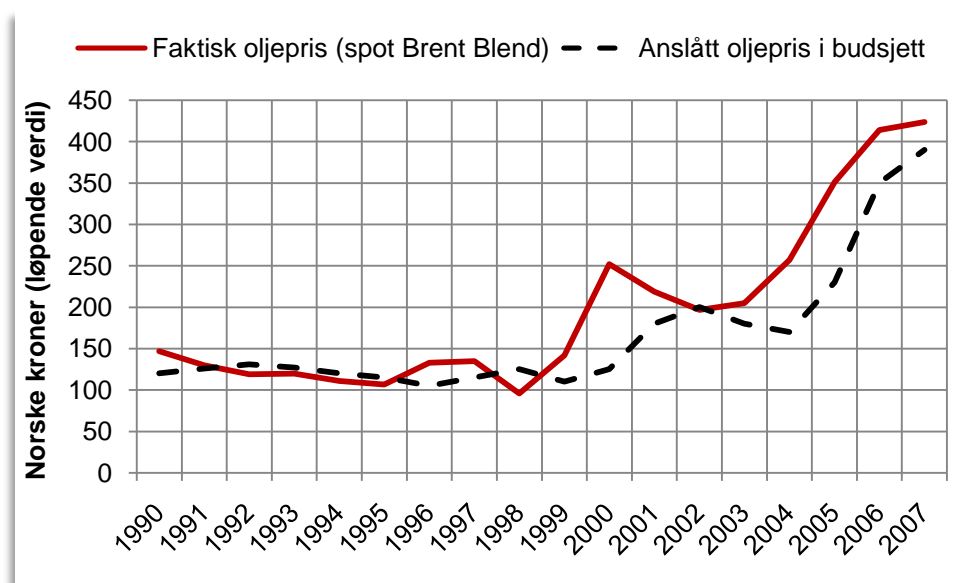
Det virker som oljeformuen har endret noe av budsjettets tradisjonelle særegenhet: fordelingen av knappe ressurser til konkurrerende formål. Formål vil forbli konkurrerende, men de tilgjengelige ressursene er flere. Det var ikke snakk om å utrydde fattigdom på 90-tallet, men både Bondevik II og Stoltenberg II lanserer ambisjoner om dette tiåret etter. På en annen side fremholder regjeringene at overføringene fortrenger andre deler av budsjettet, derav underkapittelets tittel: ”Muddling through” på lånt tid. Kraftigere innstramminger enn de vi ser i dag vil etter all sannsynlighet bli nødvendig for å oppnå andre ønskelige mål, om ikke kun for å innfri pensjonsforpliktelsene. Alternativet til en segregering av overføringene fra øvrige utgifter – budsjettering ved addering – er en prosess hvor ”[...] more for one means less for another” (Wildavsky og Caiden 2004:130).

4.3.6 Oljefondet – alle fluer i en smekk?

Hypotese seks forventer at inntektsmaksimering er politikernes primære mål med oljevirkosomheten. Som vi så mot slutten av forrige periode ble dette desto tydeligere da flere av partiene som tidligere hadde alternative preferanser, ved et lavere investeringstempo, syntes å legge seg nærmere AP, FrP og Høyres prioritering av vekst i produksjon. Ser man bort fra FrP var det også få tegn til å forskuttere, snarere støttet samtlige partier opp om oljefondet, trass tidligere ønsker om å spare mer på havbunnen. Inneværende periode styrkes på mange måter oppslutningen omkring oljefondet. Videre innebærer handlingsregelen noen endringer i forhold til hva som kan kalles forskuttering. Det klare unntaket blant partiene er FrP som forsetter å operere med et eget utenlandsbudsjett, og nekter ”å spare seg til fant”. For 2007 bruker de hele 30 oljemilliarder mer enn regjeringen (B.innst.S.I (2001-02):16, 147ff; B.innst.S.I (2006-07):22).

En indikasjon på forskuttering ville vært om anslagene på fremtidig oljepris konsekvent lå over faktisk pris. Om ikke politikerne planlegger å bruke alle oljeinntektene, som etter 1996, kan optimistiske utsikter bidra til å forsvare høyere bruk i dag. Interessant nok forekommer det kun én gang i løpet av de 17 år oppgaven dekker at et parti gir uttrykk for å ville oppjustere anslaget i oljepris utover regjeringens. FrP forholder seg til regjeringens ”moderate” anslag, men påpeker at en

økning i oljepris på én dollar ville ha økt statens nettokontantstrøm med om lag 5 milliarder, og i forlengelsen økt realavkastningen fra oljefondet på 200 millioner (B.innst.S.I (2004-05):19). Figur 4.20 viser forholdet mellom faktisk gjennomsnittlig spotpris og oljeprisen lagt til grunn av periodens regjeringer.



Figur 4.20 Anslått oljepris i budsjettene og gjennomsnittlig spotpris på Brent Blend (1990-2007)

Kilde: B.innst.S.I (1989-90) til og med B.innst.S.I (2006-07)⁴²; SSB (2007c); Statsbudsjettet (2008).

Som vi ser er de to størrelser nærmest sammenfallende frem til og med 1996. Dette var samtidig en periode da politikerne brukte det som var av oljeinntekter. Senere i perioden er det hovedsakelig en god margin mellom anslått og faktisk oljepris, noe som tyder på forsiktighet i anslagene. Det klareste unntaket er i forbindelse med prisetallet i 1998. Differansen tilsier, og innstillingenes gjennomgang viser, at budsjettanslagene for statens oljeinntekter som regel må oppjusteres året etter. Videre er det en tendens til å justere prisanslagene med etterslep, eksempelvis i 2003 og 2004, noe som antyder at det er historiske erfaringer som er veiledende. Den forsiktige linjen impliserer at man ikke forskutterer fremtidige inntekter, men det er ikke tilstrekkelig å konkludere med dette i og med at inntektene uansett overstiger bruken. Da er det mer treffende å se på anvendelsen av handlingsregelen.

Handlingsregelen åpner for fleksibilitet i lys av markante endringer i fondskapital eller konjunkturer, samt skal den sikre en jevn innfasing. Det vil si at en konjunkturedgang kan rettferdiggjøre en bruk utover forventet realavkastning, mens

⁴² For årene 2002 og 2006 måtte anslått oljepris hentes fra Nasjonalbudsjettet for det respektive år.

en bedret økonomisk situasjon året etter ikke nødvendigvis vil ha sitt motsvar i reduserte oljemilliarder da innfasingen skal være jevn over tid. I forhold til definisjonen av forskuttering i hypotese seks tilsvarer bruken utover *faktisk* realavkastning forskuttering; utgiftsbeslutningene legger til grunn en høyere inntekt enn dagens. Å følge den faktiske avkastningen ville imidlertid gitt store svingninger fra år til år; i 2005 var netto realavkastning 8,5 prosent, i 2007 1,1 prosent (Finansdepartementet 2008a). Handlingsregelen legger derfor forventet realavkastning til grunn, og regelen vil, per definisjon, forskuttere oljeinntekter de årene forventet avkastning er lavere enn den faktiske. Det blir således et gradsspørsmål hvor langt politikerne går i retning av å forutsette fremtidig avkastning. Å bruke mindre enn forventet realavkastning viser på sin side evne til å spare mer enn politikerne strengt tatt har forpliktet seg til, noe som må sies å være nokså unikt siden ambisjonene er mange og forventningene høye.

Bondevik II-regjeringens bruk av oljepenger overstiger som nevnt forventet realavkastning, og det er visse indikasjoner på forskuttering: ”Med nåværende anslag for Petroleumsfondet tilsvarer bruken av petroleumsinntekter i 2004 en forventet realavkastning som nås først mot slutten av dette tiåret. Det er følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene” (B.innst.S.I (2003-04):12). I dette ligger en bruk av oljepenger som ikke tar høyde for kraftige fall i oljefondets avkastning eller kapital, samtidig som det forventes at politikerne etter dem skal bruke mindre enn dem selv. Det er trolig for strengt å skulle ta høyde for fenomener som finanskriser – tidshorisonten i oljefondet er langsiktig – men det er verdt å merke seg at å forskuttere oljeinntekter har en risiko; resultatet *kan* bli at det spises av formuen, på tvers av handlingsregelens intensjon. Slike profetier slår imidlertid ikke til i perioden oppgaven dekker. Snarere får man, som figur 4.12 viser, en mindre bruk enn handlingsregelen tilsier i både 2006 og 2007. Figuren er imidlertid basert på justerte anslag fra 2008, og bruken for 2007 anslås på det aktuelle tidspunkt som 800 millioner over forventet avkastning. Dette er uansett adskillelig nærmere den aktuelle prosentbanen enn tidligere år (B.innst.S.I (2006-07):12). Videre sammenfaller oljefondets gjennomsnittlige nettoavkastning i perioden 1998 til 2007 med den forventede, altså fire prosent (Finansdepartementet 2008a).

Forskutteringen er i stor grad begrenset til perioden under Bondevik II. I første del av perioden skjer dette parallelt med konjunkturedgangen. Men også etter at veksten i fastlandsøkonomien tar til er det et klart overforbruk; med henvisning til intensjonen om en jevn innfasing ligger bruken for 2005 omtrent 25 milliarder over vekstbanen gitt ved handlingsregelen. Det er samtidig viktig å understreke at det er bred enighet omkring regjeringens bruk av oljepenger, trass uttrykk for visse bekymringer med tanke på det fremtidige spillerom. De som ikke står bak regjeringens balanse ønsker ytterligere bruk, ikke mindre (Figur 4.11; B.innst.S.I (2004-05):10, 12f). Hva med inntektsmaksimeringen?

Mens Bondevik II-regjeringen, AP og FrP satser på forskning og infrastruktur i petroleumssektoren for å styrke lønnsomheten og verdiskapningen, står SV fast ved sine kutt i oljeinvesteringer og prioriteringen av fornybar energi. Sistnevnte ønsker også SP, men kuttene i oljeinvesteringer kjent fra 90-årene uteblir (B.innst.S.I (2003-04):78, 143ff, 215; B.innst.S.I (2004-05):131ff, 224). Ved de rødgrønnes inntog er det lite som tyder på at oljeinvesteringene blir kuttet siden ingen av opposisjonspartiene påpeker noe i den retning. Således er enda et ideologisk kutt eliminert av en koalisjonsregjering. Derimot blir det ikke åpnet for oljeutvinning utenfor Lofoten og Vesterålen. Spørsmålet om varig vern i nordområdene blir utsatt, og her kommer samtidig de klassiske skillelinjene til syne. Både KrF og Venstre kutter noen titalls millioner til geologiske undersøkelser utenfor Lofoten og Vesterålen i påvente av at miljøet skal kartlegges først. Det påpekes også at regjeringen legger for stor vekt på seismiske undersøkelser, og Venstre etterlyser petroleumsfrie soner (B.innst.S.I (2006-07):88ff). Her kommer miljøhensyn klart inn i likningen, men de essensielle beslutningene utsettes. Man kan også se andre tendenser som peker mot andre hensyn enn inntektsmaksimering, men innenfor rammene av oljefondet.

Fra og med 2004 innføres etiske retningslinjer for oljefondets investeringer (Finansdepartementet 2008a):

Fondet skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnløtelser, som f.eks. krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser.

På tilråding fra det utnevnte Etikkrådet kan Finansdepartementet trekke investeringene i de aktuelle selskaper. Per dags dato er dette gjort i 27 tilfeller (Finansdepartementet 2008a). Veien frem mot innlemming av slike hensyn tok noen år, i og med at sentrumpartiene og SV etterlyste dette allerede i 1997 (B.innst.S.I (1997-98):110ff). Det er samtidig interessant at det er akkurat disse partiene som har vært forkjempere, jamfør skillelinjen i tabell 4.2. Under 4.1.4 antydet jeg at sentrumpartiene og SVs oljepolitikk syntes å slå for mange fluer i én smekk. Det kan virke som oljefondet nå har fått rollen som fluesmekker. På spørsmål fra undertegnede hvorvidt Etikkrådets integritet i vurderinger omkring miljø ble svekket siden kapitalinvesteringene stammer fra oljevirkosomhet svarte rådsmedlem Andreas Føllesdal (2007 [forelesning]) benektende; Etikkrådet har et tydelig mandat som ikke skal ta stilling til hvor pengene kommer fra, men hvordan disse i forlengelsen investeres. Dette synes også å være flertallet av politikernes linje, der miljøhensyn kommer i andre rekke – nå inkorporert i oljefondets investeringsstrategi. Det er imidlertid et essensielt stridsspørsmål i horisonten som går til kjernen av det tidligere hensynsmangfoldet i flere av partienes oljepolitikk, nemlig oljeutvinning utenfor Lofoten og Vesterålen. De rødgrønne utsatte spørsmålet om varig vern, og således er en potensiell polarisering satt på vent. Med tanke på analysens resultater ville det være overraskende om området ikke ble åpnet for oljevirkosomhet. Samtidig kan det sees som en kritisk test for hvorvidt det er belegg for å snakke om en oljepolitikk med ensidig fokus på inntektsmaksimering. Hvilke partier som vil si henholdsvis nei og ja gir trolig skillet i tabell 4.2 en pekepinn på. Hvis FrP, AP eller Høyre skulle sikre flertall for vern fremfor inntektsmaksimering, vil dette være et vendepunkt i norsk oljepolitikk.

5. Handlefrihet og ambisjoner i statsbudsjettene – endelige konklusjoner

I dette kapitlet vil hovedkonklusjonene fra analysen av de tre periodene sees under ett, og hypotesenes holdbarhet vil gis en endelig vurdering. Deretter vil oppgavens overordnede problemstilling gis et oppsummerende svar.

5.1 H1: Politisk inkrementalisme

Hypotese 1: *Lik Odyssevs bandt seg til masten, innebærer innføringen av rammebudsjettering og handlingsregelen en binding av egne utgiftsbeslutninger for å motstå fristelsen som oljeformuen utgjør. På denne måten har politikerne institusjonalisert en politisk inkrementalisme i statsbudsjettene.*

I korte trekk bommer hypotese én på to sentrale områder, rammebudsjetteringen tildeles en uberettiget betydning, samt burde oljefondet vært inkludert. Sistnevnte ble utelatt siden det gikk såpass mange år før fondet ble tatt i bruk. Parallelt med manglende avsetninger til oljefondet ble det imidlertid vist til at politikerne i første periode gir sin tilslutning til en linje hvor utgiftsveksten skal være lavere enn veksten i fastlands-BNP. Retningslinjen for utgiftsveksten blir mer solid utover i perioden, samtidig som ambisjonene med den blir tydeligere artikulert. Oppslutningen om dette premisset, der politikerne frivillig legger begrensninger på sin egen handlefrihet i budsjettene, er i overensstemmelse med konseptet om en politisk inkrementalisme. Det bør dog bemerkes at det ikke var snakk om en institusjonalisering, men en nokså uformell tilslutning til en retningslinje som knytter utgiftsveksten til en størrelse det kan være vanskelig å forutsi – en eventuell kraftig vekst i BNP ville således åpne for vekst i utgiftene. Videre ble det lagt til grunn diverse begrensninger, blant annet at den skulle gjelde på mellomlang sikt; forventninger om vekst i BNP vil dermed kunne forsvare utgiftsvekst på forhånd.

I andre periode så man en gradvis konvergering omkring budsjettets totale størrelse, men det var ikke mulig å spore denne effekten tilbake til rammebudsjetteringen, samt skille den fra andre sentrale faktorer. Det var allikevel indikasjoner. Vi så at utgiftsveksten sammenfalt med en bratt økning i oljeinntekter.

Således ble det argumentert for at mens indikatorene henspilte på økt utgiftsvekst, var det samtidig en form for disiplin siden oljeinntektene tross alt var blitt betydelige. Det ble antydnet at denne ”disiplinen” kunne skyldes at rammebudsjetteringen over tid hadde fostret en vektlegging av langsiktige hensyn og totale rammer. Det var også indikasjoner på sistnevnte i en evaluering av rammebudsjettordningen i kjølvannet av prøveperioden. Dette tatt i betraktning er det uansett ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at rammebudsjetteringen tilsvarer en institusjonalisering av en politisk inkrementalisme der politikerne innskrenker sin egen handlefrihet. I denne perioden så man imidlertid at oppslutningen omkring oljefondet fikk større betydning, og økende oppslutning. Dette fanger ikke hypotese én opp. Uansett var det ingen krittstrek for hvor mye som skulle avsettes, og dermed heller ingen selvbinding fra politikernes side; ambisjonene om å spare i oljefondet ble aksentuert, men handlefriheten ble ikke innskrenket. Det virker derimot berettiget å gi hypotese én støtte hva gjelder handlingsregelens selvbegrensende effekt.

I siste periode ble budsjettpolitikken innrettet etter handlingsregelen. Under Bondevik II var det imidlertid konsekvente avvik mellom bruk av oljepenger og forventet realavkastning. Handlingsregelen utelukker da heller ikke en fleksibel bruk av oljepenger, og det var henvisninger til konjunktursituasjon, utviklinger i fondskapitalen, og behovet for jevn innfasing som preget begrunnelsene for overbruk. Allikevel var overskridelsene tidvis betydelige, trass bedre økonomiske tider. Samtidig var det høykonjunkturen og utviklingen i fondskapitalen som bidro til at man under Stoltenberg II fikk en oljepengebruk vesentlig lavere enn tidligere år. Gitt tilgangen til fleksible tolkninger av handlingsregelen, ble det konkludert med at politikerne har vokst i ørene, men ikke er bundet helt fast til masten. Å bli enige om et slags øvre tak på budsjettets underskudd, i tråd med forventet realavkastning, kan uansett ikke hevdes å være en triviell sak i lys av størrelsen på oljeformuen. I min oppfatning står dette argumentet ved lag selv om noen partier skulle ligge over eller under det en mekanisk anvendelse av handlingsregelen tilsier; det er lite som tyder på at sirenenes forlokkende sang har blitt mindre fristende for befolkningen og FrP. Handlingsregelen innskrenker politikernes spillerom i en kontekst hvor tilgjengelige ressurser i teorien kan fremstå ubegrenset. Den etter hvert så brede oppslutningen

omkring handlingsregelen henspiller således på en institusjonalisering av en politisk inkrementalisme og støtter opp om hypotese én.

I sum er ikke hypotese én holdbar. Slik det fremgår av finansinnstillingene har ikke rammebudsjetteringen den forventede innvirkning. Dette har derimot handlingsregelen, trass en fleksibel tolkningstilgang. Videre har analysen vist at det også aktivt søkes å binde utgiftsveksten i første periode, og oljefondet får økt betydning allerede i andre periode. Dette indikerer at trass hypotesens manglende holdbarhet, kan ikke konseptet om en politisk inkrementalisme avvises – først og fremst med tanke på handlingsregelens inntog i 2002-budsjettet.

5.2 H2: Ekspansive budsjetter

Hypotese 2: Oljeformuen dreier budsjettene i en ekspansiv retning, og har gjort det vanskeligere å følge en kontraktiv linje selv når dette har vært nødvendig.

Hypotesen tar utgangspunkt i at det er motkonjunkturpolitikk som er målet med finanspolitikken. Dette viste seg å være en for grov tilnærming til budsjettene etter at pengepolitikken fikk en tydeligere rolle. I analysens to første perioder ga derimot analysen medhold til antakelsen om en ekspansiv tilbøyelighet i budsjettene, med visse forbehold. Det viste seg også å være vanskelig å kople budsjettets innretning direkte til oljeinntektene. I kjølvannet av handlingsregelen er derimot budsjettets innretning ekspansiv per definisjon, som direkte følge av innfasing av oljeinntektene. Utviklingene er interessante i seg selv, men hypotesens formulering fremstår i overkant generell i og med at en rekke nyanser må til for å angi hypotesens holdbarhet.

Frem til 1993 var det lavkonjunktur, med høy arbeidsledighet, og således naturlig med en ekspansiv finanspolitikk. Deretter fikk man en gradvis overgang til mer kontraktive budsjetter ettersom høykonjunktoren slo inn. Hypotesens holdbarhet i første periode hviler på forutsetningen om at innstrammingen *burde* vært mer markant på et tidligere tidspunkt. Innstrammingene som kom fikk også hjelp av mer eksogene forhold utover de automatiske stabilisatorene (økte skatteinntekter og lavere dagpengeutbetalinger). Stramheten i finanspolitikken ble opprettholdt i første del av andre periode, men mistet imidlertid noe av sin slagkraft som følge av luftige

inndekninger. Dette henspeiler først og fremst på hypotese tre, men slike momenter svekket også stramheten i finanspolitikken. Det er allikevel ikke grunnlag for å gi hypotese to ubetinget støtte de første periodene da det også er klare tendenser til motkonjunkturpolitikk ”etter boka”. I analysens første periode la politikerne seg omsider på en stram linje under høykonjunkturen. Andre periode går budsjettpolitikken i retning av en nøytral linje parallelt med økende presstendenser og avtakende vekstrate i økonomien. Disse faktorene tilsier hver for seg henholdsvis kontraktiv og ekspansiv innretning på budsjettet. Da de inntreffer på samme tid er en nøytral innretning berettiget.

Utover *graden* av vanskeligheter med å følge en kontraktiv linje, er det også et spørsmål hvorvidt dette kan spores tilbake til oljeinntektene. Det er kun indikasjoner på at en ekspansiv tilbøyelighet er direkte relatert til oljeinntektene. Økte oljeinntekter ligger som en sentral bakenforliggende variabel for overgangen fra Brundtland og Jaglands stramme linje til en mer ustø kurs under Bondevik I, og den gradvise bevegelsen mot et nøytralt opplegg. Dette kan tyde på at det var lettere å stramme inn før oljeformuen virkelig skjøt fart, noe som også indikeres ved at Bondevik I først klarte å stramme inn i kjølvannet av oljeprisfallet i 1998. Det er imidlertid en rekke konfunderende variabler, som nedgang i arbeidsledighet og avtakende vekst i økonomien, og analysen har ikke vært i stand til å isolere den ene faktoren fra den andre. Koplingen til oljeinntektene er desto klarere i siste periode av analysen, men da får en ekspansiv innretning på budsjettet, under gitte omstendigheter, sitt motsvar i en stram pengepolitikk.

I de første årene av siste periode innebærer handlingsregelen, per definisjon, at budsjettpolitikken gir ekspansive impulser. Disse impulsene har imidlertid en nedadgående trend i perioden. I de senere sesjoner synes finanspolitikken å bli styrt i en strammere retning grunnet ønsket om å unngå innstramminger i pengepolitikken. Parallelt med dette stiller flere partier seg undrende til at budsjettet har betydelig etterspørselsstimuli også etter at økonomien bedrer seg. Av dette ser vi tegn til en klassisk motkonjunkturpolitikk hvor det skal strammes inn i oppgangstider – men pengepolitikkenes rolle må samtidig tas i betraktning. Da pengepolitikken ble ansett som for stram, ble instruksene overfor Norges Banks utøvelse av pengepolitikken

endret i retning av å skulle ta mer hensyn til produksjon og sysselsetting. Dette indikerer en ekspansiv tilbøyelighet; finanspolitikken slapp å ta grep selv, men riset bak speilet – en høyere rente – ble i en viss forstand tilsidestilt. I den grad handlingsregelen ble overskredet som følge av konjunkturedgang – og ikke utviklinger i fondskapitalen eller jevnhet i innfasingen – vil det være interessant å se hvordan samspillet mellom penge- og finanspolitikken vil utarte seg ved neste korsvei, eksempelvis om arbeidsledigheten skulle tilta.

Som redegjørelsen ovenfor indikerer kan ikke hypotese to gis støtte. Det er tendenser som underbygger antakelsen om en ekspansiv tilbøyelighet i budsjettene, men det er vanskelig å knytte dette til oljeinntektene. Videre er nyansene og moderasjonene såpass omfattende at hypotese to ikke gir en samlet og fruktbar beskrivelse av den makroøkonomiske styringen i perioden som dekkes. Dette sagt er det allikevel vist til en rekke interessante utviklinger i finanspolitikken.

5.3 H3: Utgiftsvekst

Hypotese 3: Politikerne har problemer med å begrense utgiftsveksten i oljeøkonomien, mer enn de hadde i en situasjon preget av knapphet.

Analysens resultater underbygger hypotese tre. På mange måter kunne denne konklusjonen virke opplagt, da det allerede i figur 1.2 ble stadfestet en klar økning i de offentlige utgifter. I tillegg til at disse tallene er på et aggregert nivå, sier de imidlertid lite om i hvilken grad politikerne søker å begrense utgiftsveksten, og hvorfor det eventuelt ikke oppnås. Analysen har pekt på flere sentrale mekanismer bak utgiftsøkningene, og oppsvinget i disse ettersom oljeinntektene stiger.

I første periode så man en bred mobilisering for å redusere utgiftene samtidig som det ble lagt vekt på en omprioriteringslinje; nye satsinger skulle ha sin motsats i reduksjoner på andre områder. Det ble videre fremhevet at ideologisk ladete områder ble gjenstand for partienes største kuttforslag. De mindre prinsipielle budsjettposter hadde på sin side et mer roterende flertall i komiteen og reduksjonene var lavere sammenliknet med de ideologiske kuttene. Vektleggingen av å holde utgiftene nede videreføres hele perioden. På tvers av intensjonene ser man imidlertid en økning i

utgiftsveksten fra 1995 til 1996 (figur 4.1), parallelt med oppsvinget i oljeinntektene (figur 4.6).

Vektleggingen av å bremse utgiftsveksten fra første periode forsvinner gradvis i den andre perioden – *faktisk* utgiftsvekst stiger allerede fra første budsjett. Hypotese tre styrkes ved at det generelt benyttes en rekke ”snarveier” for å finne inndekning for utgiftsøkninger. Disse luftige inndekningsforslagene varierte i karakter, men vi så gjentatte ganger at budsjettforlik undergravde Bondevik I-regjerings opprinnelige utgiftsbevilgninger. Høyre var det eneste partiet som lå konsekvent under regjeringenes utgiftsvekst de to siste år i perioden, men bidro selv til at forlik under Bondevik I for øvrig endte med svekket budsjettbalanse og styrket utgiftsvekst. Fra og med 1997 flatet utgiftsveksten ut men den årlige prosentveksten ble liggende stabilt over utgiftsveksten fra tidligere. I 2001 fikk man et nytt oppsving, parallelt med en betydelig vekst i oljeinntektene. Det fremstod uproblematisk å kople periodens utgiftsvekst til økningen i oljeinntektene, noe som forsterkes ytterligere perioden etter.

Slik det fremgår av finansinnstillingene er ambisjonene i det nye millennium av et helt annet omfang enn forrige tiår. Selv om ikke handlefriheten skulle følge hakk i hæl, gir oljeinntektene rom for en betydelig satsing på en rekke områder. Dette syntes å bidra til en oppadstigende utgiftsspiral ved at opposisjonen lett kunne angripe regjeringene for manglende oppfølging av diverse opptrappingsplaner – ikke minst siden den borgerlige regjering også satset på skatteletter. Budsjettforlik bidro også denne perioden til at bevilgninger økte utover det som var tiltenkt. Samtidig viste analysen av sentrale bevilgningsområder i perioden 1998 til 2007 at de ideologiske kuttene hadde en klar tendens til å forsvinne i koalisjonsregjeringer. Siden det er disse reduksjonene som monner mest har dette klare implikasjoner for utgiftsveksten. Det AP klarer i opposisjon – kutte kontantstøtten til fordel for barnehager – klarer de ikke i posisjon. Det samme gjelder Høyres kutt i landbruksoverføringer og bistand, og SVs kutt i forsvar og oljeinvesteringer. Samtidig så man en generell tendering mot sentrum hva gjelder fløypartiens utgiftsforslag, med hver sin implikasjon: SV reduserer utgiftene sammenliknet med tidligere, mens FrP øker de. Det er imidlertid en allmenn oppslutning om en rekke satsingsområder som henspiller på en generell økning i

utgiftene. Formål vil forbli konkurrerende, men ressursene som skal fordeles er ikke like knappe som tidligere.

5.4 H4: Skattenivå

Hypotese 4: *Det har blitt stadig vanskeligere å argumentere for økte skatter. Dette forsterkes da budsjettets klassiske inntekts- og utgiftsside per definisjon ikke forventes å gå i balanse.*

Hypotese fire underbygges bare delvis av de foreliggende resultater. Ut i fra hypotesen skulle en forvente at skattenes finansieringsfunksjon ble nedtonet som følge av at oljeinntektene uansett tetter gapet mellom utgifter og ordinære inntekter. De henvisninger som er til fiskalfunksjonen virker imidlertid løsrevet fra oljeinntektenes omfang. Det er snarere skattenes fordelingsfunksjon som fremstår bestemmende for de partier som taler for skatteskjerpelser. Hypotesen fanger ikke opp denne sentrale variabelen. Det ble antydnet i begrunnelsen for hypotesen at partiene på venstresiden ville være tilbøyelige til å ønske skatteletter, men dette viste seg også å gjelde sentrumpartiene utover 90-tallet. Det er imidlertid momenter som også understøtter forventningen om politikernes problemer med å øke skattene. Spesielt indikerer konvergensen mot sentrum i siste periode at finansieringsfunksjonen har fått en mindre viktig rolle.

Innføringen av skattereformen i 1992 medførte netto lettelse, og skattesystemet opprettholdes mer eller mindre intakt resten av perioden. "Solidaritetsmilliarden" illustrerer behovet for ekstraordinære grep for å få i gjennom skjerpelser. Overgangen fra direkte til mer indirekte skatter kan også sees som et middel for å dempe potensielle krav om lavere skatter. På tvers av forventningen gikk derimot SP og KrF i retning av skatte- og avgiftsskjerpelser mot slutten av første periode. Mens Høyre, Venstre og FrP/Bråthen ville redusere progressive innslag, ønsket venstresiden å styrke de. Videre var formuesskatten en klar konfliktlinje som delte venstre- og høyresiden. Slike skatteskjerpelser genererer selvsagt inntekter, men deres begrunnelse er primært fordelingspolitisk. Dette sagt var finansieringsfunksjonen mer fremtredende i 90-årene enn på 2000-tallet.

Budsjettkoalisjonen mellom AP og sentrum bidro til skatteskjerpelser i budsjettene for 2000 og 2001. Dette på tross av den sterke økningen i oljeinntekter. Finansieringsfunksjonen ble trukket frem, men det var fordelingshensyn som fremstod avgjørende. Det er samtidig noe ubestemt hvem som trakk hvem i en konvergerende retning; i 1999 gikk AP hardt ut mot skatteøkningene til sentrum, mens sentrumspartiene tilbakeviste flere av APs skatteskjerpelser i 2001. Effekten var derimot motsatt for de to fløypartiene, samt Høyre. Økte inntekter slo ut i enten ytterligere skjerpelser eller lettelser. Tendensen blir mer entydig i siste periode.

Første år av Bondevik II gjennomføres det betydelige skattelettelser. Den største avgiftsletten, fjerning av investeringsavgiften, var det bred enighet om i komiteen. Utover den var det særlig ”skatteletter for de rike”, gjennom redusert toppskatt og fjerning av skatt på aksjeutbytte, som skilte høyre og venstresiden. Dette var også tilfellet i forhold til toppskatten og formuesskatten på 90-tallet. De rødgrønnes inntog innebar en reversering av skattene tilbake til 2004-nivå. Dette er imidlertid et nivå som ikke samsvarer med deres tidligere preferanser. Således ble det vist til en tendering mot sentrum. Det ble allikevel konkludert at det var vanskelig å fremheve én årsak til dette, fremfor en kombinasjon av flere: Downs’ medianvelgerteorem, økte oljeinntekter og høykonjunktur. Hypotese fire får dels støtte hvis disse tre er avgjørende. Fordelingsfunksjonen har imidlertid, perioden sett under ett, vært en vedvarende buffer mot konsensus omkring skatt.

For å oppsummere ser vi at finansieringsfunksjonen fremstår mindre viktig enn fordelingsfunksjonen; økte oljeinntekter hindrer ikke betydelige skatteøkninger. Dette går på tvers av forventningen i hypotese fire. Det er kun i siste periode at det er indikasjoner på at det er vanskelig å argumentere for økte skatter i lys av oljeformuen; først og fremst ved at de rødgrønne kun reverserer noen av skattelettelsene til Bondevik II. Det er også interessant å observere at SV, AP, KrF, Venstre og SP ligger så nært opp til hverandre som de gjør i 2007, selv om utviklingen skulle vise seg å være midlertidig. AP lå nært opp til sentrum også på slutten av analysens andre bolk, mens de andre partiene sprikte mot sine respektive ytterpunkter – så stillingsforholdet mellom sentrum og AP virker solid. Samtidig er differansen mellom de rødgrønne og regjeringspartiene under Bondevik II relativt stabil, og Høyre la seg tilsvarende på

minussiden i 2007. Dette *kan* indikere at fordelingsfunksjonen angir et intervall det er vanskelig å bevege seg utenfor, uten å bli *for* ”uansvarlig” eller *for* ”usosial”. FrP er det klare unntak og opererer med sin egen finansieringsfunksjon: økt bruk av oljepenger.

5.5 H5: Ukontrollerbare overføringer

Hypotese 5: *Veksten i overføringene (fordelingsfunksjonen) fremstår som ukontrollerbar og fortrenger andre politiske prioriteringer, spesielt offentlig tjenesteproduksjon (allokeringsfunksjonen).*

Analysen har pekt på flere tendenser som underbygger hypotese fem. Hypotesen kan allikevel ikke sies å være holdbar siden den ikke evner å skjelne mellom de ulike periodene. I forhold til konseptet om ukontrollerbarhet har de tre bolkene distinkte karakteristikk: i første periode går politikerne aktivt inn for å skjære ned på overføringene, i andre periode foreslår enkelte partier vesentlige kutt uten at noen av alternativene oppnår flertall (gjensidig utelukkelse), mens siste periode er preget av at tidligere kutforslag mer eller mindre bevisst marginaliseres (politisk inkrementalisme). Den evolusjonære tendensen i Folketrygdens utgifter er imidlertid til stede gjennom hele perioden. Når det gjelder hvorvidt overføringene fortrenger andre aktiviteter på budsjettene blir også dette fremhevet til stadighet, men det er kun i første periode det foreligger en målrettet strategi for å vri utgiftene fra fordelingsfunksjonen til allokeringsfunksjonen.

I første periode igangsettes en kritisk gjennomgang av overføringsordningene med utgangspunkt i Sysselsettingsutvalget og Overføringsutvalgets anbefalinger. Arbeidet fortsetter også etter at målsettingen på fem milliarder er nådd, men det virket rimelig å konkludere med at mye av iherdigheten forsvinner. Det må understrekes at det ikke er en enkel prosess å få til reelle nedskjæringer i overføringene, men i et komparativt perspektiv skiller første periode seg klart fra de senere år hva gjelder politikernes ambisjoner om å kontrollere utgiftsveksten i overføringene. Det samme angår vridningen av utgiftene fra fordelingsfunksjonen til allokeringsfunksjonen, selv om høyresiden er mest opptatt av å kutte i overføringene fremfor å styrke offentlig

tjenesteproduksjon. Dermed er verken ukontrollerbarheten enerådende eller en politisk inkrementalisme fremtredende i første periode.

I andre periode er det få varige grep som blir vedtatt for å tøylen den evolusjonære utviklingen i overføringsordningene. Det tydeligste eksemplet på en nedskjæring er at det omsider blir en kompromissløsning på utvidelse av arbeidsgiverperioden i sykelønnen. Dette overskygger imidlertid gjentatte forsøk på mer omfattende nedskjæringer; det oppstår en situasjon med nei til å utvide arbeidsgiverperioden i sykelønnen fra høyresiden, og et nei fra venstresiden til å innføre egenandeler. Når Venstre og KrF går i regjering forsvinner deres tradisjonelle ideologiske kutt i sykelønnen – SP er ikke for dette. I tillegg til vanskene med å redusere utgiftene i overføringene bidrar snarere et flertall av politikerne til at ordningene blir flere, og dyrere; barnetrygden utvides, kontantstøtten innføres og videreutbygges. Veksten i overføringene fremstår som ukontrollerbare. Trass at politikerne fremhever at dette fortrenger alternative prioriteringer er det rimelig å konkludere at oljeformuen også kommer til syne. Statens relativt nyvunne rikdom utelukker ikke satsinger på andre områder, og allokeringfunksjonen styrkes blant annet med en betydelig utbygging av barnehager og sykehjemsplasser.

Tendensen fra forrige periode fortsatte etter at Bondevik II overtok regjeringkontorene. Selv om det nå skulle vært duket for egenandeler i sykelønnen, ble det snarere mindre kutt i ordninger som gravferdsstøtte, permitteringsregler og dagpenger. Dette var imidlertid heller ikke populært blant opposisjonen, og figur 4.19 viste to tendenser: sprikene mellom partienes forslag ble stadig mindre enn tidligere år, samtidig som de borgerlige regjeringspartiene gikk lengst i å kutte. Blant de øvrige partier kunne man ane en bevegelse mot at overføringene – med eller uten kontantstøtten – skulle fredes. I så fall nærmer politikerne seg en form for politisk inkrementalisme der disse utgiftspostene er a priori bestemt; de blir ikke gjenstand for årlig politisk debatt og justeringer, eller de løftes ut av politikken som ved IA-avtalen. Kontrasten til tidlig 1990-tallet er uansett tydelig; da gikk det brede flertall bevisst inn for å skjære ned på overføringene.

Analysen har vist flere tendenser som underbygger antakelsen om ukontrollerbare overføringer, men i likhet med hypotese to er proposisjonen noe for generell til å favne variasjonene mellom analysens ulike perioder.

5.6 H6: Inntektsmaksimering uten forskuttering

Hypotese 6: Politikernes mål med oljevirkksomheten er å maksimere inntekter, men de er samtidig betydelig skeptiske til å forskuttere fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene.

Analysen understøtter forventningen om politikernes inntektsmaksimering, samt vegring mot å forskuttere oljeinntektene. De første årene var det en automatikk i å bruke det som kom inn av oljeinntekter; parallelt med at oljeavhengigheten ble understreket ble det ikke funnet rom for avsetninger til oljefondet. Når partienes oljepolitikk omsider fikk en fremtredende posisjon i innstillingene så vi at SV, KrF, RV, SP, samt Venstre, la vekt på en rekke momenter i sin oljepolitikk, særlig det å spare i bakken fremfor banken. Den store vidden i hensyn skapte et inntrykk av at partiene forsøkte å gape over for mye på én gang. Allikevel kunne man se klare tegn til at inntektsmaksimering var målet også for disse partiene, ved at lavere utvinning skulle øke oljeprisen – i tillegg til å spare miljøet. De øvrige partier satte sin lit til oljefondet, og begge fraksjoner av komiteen syntes å henspeile på politikernes generelle vegring mot å forskuttere oljeinntektene i utgiftsbeslutningene. Snarere virket det som politikerne søkte å minske petroleumsinntektenes dominans i den årlige fastsettingen av utgifter og inntekter.

Trass innslag av sentrumspolitikk under Bondevik I kunne man observere en bevegelse mot en mer oljevennlig politikk, og det eneste klare avviket fra å støtte opp om økte oljeinvesteringer ble omsider SV. Således fremstod Stortingets oljepolitikk som endimensjonalt innrettet mot inntektsmaksimering. Det var allikevel få tegn til forskuttering av oljeinntektene, bortsett fra FrP. Snarere ble det fremholdt at fremtidige inntekter var usikre, mens fremtidens utfordringer knyttet til en aldrende befolkning var desto sikrere. Sentrumspartiene opprettholdt sin lit til oljefondet også etter at Bondevik I forlot regjeringsstolen til fordel for Stoltenberg I. Under Bondevik

II-regjeringen ble det satsset på å styrke lønnsomheten i oljesektoren. Med en fleksibel anvendelse av handlingsregelen var det også visse tendenser til forskuttering av oljemilliardene i beslutningene. Unntakene var SV og SP som ønsket en styrket prioritering av fornybar energi. Men mens SV stod fast ved sine kutt i oljeinvesteringer var SP gått bort fra dette. Ved de rødgrønnes inntog var det heller ingen klare endringer. Således ble enda et ideologisk kutt eliminert av en koalisjonsregjering.

Under Stoltenberg II ble imidlertid spørsmålet om varig vern i nordområdene utsatt, og her kommer samtidig de klassiske skillelinjene fra 90-tallet til overflaten. Spørsmålet kan bli et vendepunkt i norsk oljepolitikk skulle Høyre, AP eller FrP sikre flertall for varig vern. I siste periode var det også andre tegn til hensynsmangfold utover et ensidig fokus på inntekstmaksimering, men innenfor oljefondets rammer. I 2004 ble det innført etiske retningslinjer for oljefondets investeringer, noe SV og sentrumspartiene hadde vært forkjempere for. I første bolk ble det antydnet at disse partiene forsøkte å slå for mange fluer i en smekk ved sin oljepolitikk. Nå fremstod oljefondet som en fluesmekker. Trass flere hensyn enn en ren inntekstmaksimering er det allikevel klart at oljepolitikken har gått i retning av en bredere oppslutning omkring oljefondet, så vel som å legge til rette for ytterligere verdiskapning i oljesektoren fremfor å spare ressurser på havbunnen.

5.7 Oljeinntektenes påvirkning på politikernes handlefrihet og ambisjoner

5.7.1 Styrkede ambisjoner og mer spillerom i skyggen av voksende oljeinntekter

Oppgaven har tatt utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling: *Hvordan påvirker oljeinntektene politikernes ambisjoner og handlefrihet i statsbudsjettene? Og på hvilken måte inkluderes de fremtidige oljeinntekter i utgiftsbeslutningene?* Med dette som bakgrunn ble det utledet seks hypoteser som skulle favne sentrale sider ved statsbudsjettene og inkorporeringen av oljeinntektene. Som analysen har vist er det holdbart å hevde at oljeinntektene har gitt en større handlefrihet enn tilfellet var på store deler av 1990-tallet. Man kan også observere et oppsving i ambisjoner ettersom oljeinntektene skyter fart. På en annen side er det et komplekst samspill mellom analysens ulike fragmenter – statsbudsjettets komponenter utgjør også en enhetlig størrelse.

Ønsket om å finansiere velferdsgoder eller skatteletter er et plausibelt motiv for konsensusen omkring inntektsmaksimering i oljepolitikken. Samtidig begrenses partienes handlefrihet ved å binde seg til handlingsregelen (H1 versus H3, H4 og H5). Det samme gjelder forsiktigheten med å forskuttere oljeinntekter, men denne forsiktigheten var mindre fremtredende på 2000-tallet. Overføringenes omfang går på bekostning av andre bevilgninger (H5 versus H3). Skattnivået gir partiene på venstresiden større spillerom hva gjelder utgiftsøkninger (H4 versus H3). Tendenser i retning av utgiftsøkninger styrker samtidig den ekspansive tilbøyeligheten i den makroøkonomiske styringen (H2). Med utgangspunkt i hypotesenes *substansielle* gyldighet innenfor hver enkelt bolc er det mulig å danne seg et inntrykk av hvordan spenningen mellom disse faktorene slår ut i det endelige budsjett. Med substansiell gyldighet menes de utviklinger som er i tråd med forventningen i hypotesen, selv om hypotesen som helhet ble forkastet.

Tabell 5.1 Hypotesenes substansielle gyldighet innenfor den enkelte periode

	H1	H2	H3	H4	H5	H6
1990-96	(x)	(x)	X	(x)	-	X
1997-01	-	(x)	X	(x)	X	X
2002-07	X	(x)	X	(x)	X	X

*X indikerer støtte, (x) delvis støtte, - ingen støtte

I siste bolc ender politikerne, grovt fortalt, opp med å innfase oljemilliardene med henvisning til handlingsregelen. Videre senkes skattene og opprettholdes på et relativt stabilt nivå; utgiftsbevilgningene øker, mens politikerne lar overføringene skure og gå. Denne kombinasjonen var en annen i første periode hvor oljeinntektene var adskillelig mindre, samtidig som skattenes fiskalfunksjon var mer fremtredende; politikerne måtte omprioritere for å finansiere satsinger og flertallet kuttet aktivt i overføringsordningene. Det som skiller perioden i midten (1997-2001) fra den siste bolken, er fraværet av en selvbegrensning på bruk av oljepengene. Det hadde man heller ikke i første periode, men da var retningslinjen som koplet utgiftsvekst til økonomisk vekst fremtredende. Mellom 1997 og 2001 legges det etter hvert stor vekt på avsetninger til oljefondet, men ettersom oljeinntektene fortsetter å stige blir handlingsregelen essensiell for å demme opp for oljeformuens fristelser. Politikernes

manglende ambisjoner om å kontrollere veksten i overføringene de to siste perioder kan ikke koples direkte til oljeinntektene, men det er plausibelt at bedre økonomiske rammer muliggjør økte utgifter til både overføringer, og øvrige allokeringer. Dermed svekkes ambisjonene i å kontrollere overføringene, mens ambisjonene omkring øvrige satsinger styrkes markant; politikerne opererer i spenningsfeltet mellom rutine og nyvinning.

Det virker rimelig å konkludere med at oljeinntektene styrker ambisjonene omkring hva det offentlige kan og bør tilby. Det må fremdeles prioriteres mellom formål, men oljeinntektene bidrar til at handlefriheten i budsjettene øker betydelig. Selv om politiske partier har selvstendige og ulike prioriteringer, har vi sett at ideologiske kutt forsvinner i koalisjonsregjeringer og budsjettforlik. Parallelt med manglende kutt ser vi at differansen mellom partienes skatteinnretning også blir mindre enn tidligere utover 2000-tallet; oljeinntektene må således tette finansieringsgapet mellom ambisjoner og handlefrihet. I sum blir resultatet en jevn, men tidvis bratt, oppgang i de offentlige utgifter som følge av en fortsatt voksende oljeformue. Fra et normativt eller politisk ståsted kan denne utviklingen være ønskelig, så vel som uønsket. Parallelt med en voksende statlig velstand vet en imidlertid at norske statsbudsjetter vil stå overfor betydelig utfordringer i fremtiden. Som Larkey m.fl. (1981:197) understreker: "It is difficult to find anything normatively attractive about cirrhosis of the liver, but budget size and revenue structures are inherently neither good nor bad." Uten en politisk selvbegrensning eller tydeligere prioriteringer, kan imidlertid resultatet bli mer sjokkpregede innstramminger på et senere stadium, jamfør den hollandske syke.

5.7.2 Et gjensyn med inkrementalismen

Inkrementalismen har vært det teoretiske bakteppet for analysen. I hypotesene har dette kommet frem i begrepet politisk inkrementalisme og evolusjonsperspektivet på overføringsordningene. I tillegg impliserer hypotese tre en antitese av klassisk inkrementalisme hvor det er rutinepolitikken som gjelder og lite kan endres fra år til år. I lys av oljevelstanden forventer hypotesen *økninger* fremfor inkrementelle kutt. At hypotesen har blitt underbygget utelukker imidlertid ikke at politikerne foretar kutt –

alle budsjettposter peker ikke oppover. Det kan allikevel virke som Wildavsky og Caidens (2004:130) ”budsjettering ved addering” ikke kun er forbeholdt overføringsordningene. Inkrementalismen sier ikke noe direkte om ideologiske kutt, men bidrar imidlertid med innsikt i periodens utgiftsutvikling: blir noe først etablert på budsjettet har utgiftsposten en tendens til å vedvare – basen er robust. Dette henspeiler på konsensusen som preger inkrementalistiske budsjetter og det har blitt vist til en konvergering mot sentrum i flere spørsmål. Downs slekter som nevnt på inkrementalismens ideer om konsensus, og flere av hans resonnementer har vist seg å være innsiktsfulle. Videre har rettferdige andeler kommet til forgrunnen, spesielt i lys av en rekke opptrappingsplaner på 2000-tallet som regjeringens bevilgninger blir målt opp mot. En begrenset rasjonalitet har kommet frem i politikernes manglende evne til å forutse omslag i oljeøkonomien og en forsiktighet knyttet til å forskuttere oljeinntektene i beslutningene.

I kjølvannet av oljeinntektenes oppsving er det pekt på en rekke tendenser som ikke kan sies å være inkrementelle av natur. Drøftingen av inkrementalismen som tilnærming understrekte at aggregeringsnivået kan være avgjørende. Det samme gjelder valg av case. Eksempelvis ville en endt opp med to vidt forskjellige konklusjoner på utviklingen i utgiftene hadde man avgrenset studien til henholdsvis bistand og kultur versus landbruk og samferdsel. ”Trappetrinnene” i utgiftsveksten mellom 2001 og 2002 og fra og med 2005 kan samtidig indikere en bevegelse bort fra en streng tolkning av inkrementalismen også på aggregert plan. Selv om politikerne har etablert selvbegrensninger på bruken av oljepenger er ikke de små skrittets politikk enerådende i oljeøkonomien. Kraftige utgiftsøkninger i overføringsordningene har ikke utelukket betydelige satsinger på andre områder. For å fange opp slike nyanser er det gode grunner til å supplere inkrementalismen med øvrige teoretiske tilnærminger.

5.7.3 Resultatenes holdbarhet og fremtidige studier

Det er blitt lagt vekt på at analysens resultater skal være så reliable som mulig. Der min tolkning er fremtredende er dette angitt, og det er konsekvent henvist til sidetall i finansinnstillingene – dette er ikke alltid en selvfølge i bruken av offentlige dokumenter. Videre er det så langt det er mulig, uten å svekke flyten i teksten for mye,

lagt vekt på å få frem meningsforskjellene mellom partiene. Stadige henvisninger kun til komiteens flertall ville vært lite etterprøvbart. Når det gjelder den interne validiteten er de fremsatte konklusjoner vel underbygd i gjennomgangen av finansinnstillingene. Den relativt grundige empiriske redegjørelsen har vært nødvendig for å tydeliggjøre hvilke data som ligger bak slutningene.

Flere av konklusjonene analysen har kommet frem til er generelle av natur, noe som både byr på fordeler og ulemper. For videre studier vil analysens resultater kunne brukes til å utlede mer spesifikke hypoteser, som samtidig burde være mindre lineære i antakelsene enn i denne oppgaven. Tilnæringer basert på stiavhengighet vil her kunne gi en fruktbar tilnærming til hvordan budsjettposter opprettholdes og hvorfor ideologiske kutt synes å forsvinne; er det snakk om reelle endringer i politiske preferanser, eller er det snakk om at utgiftsbeslutningenes *timing* er avgjørende? Det var lettere for Brundtland III å trekke tilbake Syses forslag om kontantstøtte enn det var å fjerne den under Stoltenberg I og II. Dette henspeiler samtidig på visse svakheter med analysen generelt. I flere tilfeller har det ikke vært mulig å skille påvirkningsfaktorer fra hverandre, noe som svekker slutningenes holdbarhet. Dette kunne vært løst ved datatriangulering. Gjennom intervjuer kunne politikernes egne tanker ha bidratt positivt til å isolere relevante faktorer når endringer inntreffer samtidig. Videre virker analysens resultater mer valide hva gjelder *handlefriheten* i statsbudsjettene enn tilfellet er for politikernes *ambisjoner*. Sistnevnte knytter seg til politisk retorikk som primært burde benytte andre analyseverktøy, samt måles opp mot andre kilder som intervjuer, partiprogram eller regjeringserklæringer. Det er berettiget å undersøke nærmere i hvilken grad økte ambisjoner følger av økningen i oljeinntekter, og ikke øvrige faktorer, samt hvor sterk koplingen er: endres eksempelvis ambisjonene slik disse fremgår av partiprogrammene? Samtidig vil en kvantifisering av partienes ståsted, ved å bruke voteringsarkivet eller fraksjonsmerknadsarkivet til NSD, kunne spore relevante endringer i stemmemønster og holdninger til stridsspørsmål. Dette kan belyse hvorvidt konvergering mot sentrum er holdbar, samt gyldigheten av de ideologiske kutt.

6. Avslutning

Denne oppgaven har analysert hvordan oljeinntektene påvirker politikernes ambisjoner og handlefrihet i statsbudsjettene. Dette er blitt utført med en dokumentanalyse av finansinnstillingene i perioden 1990 til 2007. Dette tidsrommet inneholdt flere relevante tidsavbrudd i forhold til oppgavens problemstilling; innføringen av rammebudsjettering, handlingsregelen og en kontekst preget av både konjunkturoppganger og trangere tider. Oljeinntektene får et kraftig oppsving fra slutten av 1990-tallet, mens det i første halvdel av tiåret var en situasjon mer preget av knapphet. Denne distinksjonen har konsekvenser for politikernes handlefrihet og ambisjoner. Overføringene til private opptar en stadig større del av budsjettene, noe som per definisjon begrenser politikernes handlefrihet. Oljeinntektene synes imidlertid å rydde plass for øvrige politiske satsinger, og det er flere mekanismer som peker i retning av at det har blitt vanskeligere å kutte i utgiftene – overføringsordninger som øvrige.

Det ble trukket en analogi mellom Odyssevs som prøver å motstå sirenenes forlokkende sang, og politikernes møte med oljeformuens fristelser. Handlingsregelen fremstår som en nødvendig politisk selvbegrensning når tilgjengelige ressurser i en viss forstand fremstår ubegrenset. Dette er ikke nødvendigvis en oppskrift for å vinne velgere, og oljeformuen har således blitt en ambivalent velsignelse for de sittende regjeringer; det vil alltid være udekkede behov innenfor Norges grenser, parallelt med statlig rikdom. Kjøp av realkapital i utlandet, eller investeringer utenom ordinært budsjett vil ikke endre dette. Det er således berettiget å påpeke to momenter: skattene er lavere enn tidligere, og de offentlige satsingsområdene blir flere, og dyrere. Fremtidens utfordringer tilsier en forsiktig bruk av oljemilliardene.

Litteraturliste

- Adelman, Morris A. (1995): *The Genie out of the Bottle – World Oil since 1970*. Cambridge: MIT Press.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini og Gerald D. Cohen (1997): *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Andersen, Svein S. og Ole Gunnar Austvik (2000): ”Nasjonal handlefrihet - nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati”, *Makt- og demokratiutredningens rapportserie* (21) (lastet ned 10. september). URL: http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2000/Rapport21.html#_Toc499085405
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- B.innst.S.I (2006-07): *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet 2007 og forslaget til statsbudsjett for 2007 [Finansinnstillingen]*.
- B.innst.S.I (2005-06): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (2004-05): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (2003-04): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (2002-03): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (2001-02): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (2000-01): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1999-00): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1998-99): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1997-98): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1996-97): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1995-96): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1994-95): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1993-94): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1992-93): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1991-92): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1990-91): *Finansinnstillingen*.
- B.innst.S.I (1989-90): *Finansinnstillingen*.
- Bjørnland, Hilde C. (2007): ”Statsbudsjettet i en uvanlig høykonjunktur”, *Økonomisk forum* (8): 7-11.
- Bjørnland, Hilde C. (2002): ”Fører vi en troverdig finans- og pengepolitikk?” *Dagens Næringsliv* 12. juli. Debattinnlegg (lastet 29. september). URL: <http://home.bi.no/a0310125/DN110702.pdf>
- Blomqvist, Paula og Bo Rothstein (2000): *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- BP, British Petroleum (2007): *Statistical Energy Review*. Rapport (lastet ned 25. mars 2008). URL: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2007/STAGING/local_assets/downloads/spreadsheets/statistical_review_full_report_workbook_2007.xls
- Bratberg, Øivind og John-Ivar Svinsås Olsen (2006): ”Sosialdemokratiet og skatten”,

- Dagbladet* 13. august. Kronikk (lastet ned 12. januar 2008). URL: <http://www.dagbladet.no/kultur/2006/08/13/473748.html>
- Brofoss, Karl Erik (1985): "En beslutningsstrategisk analyse av statsbudsjettarbeid", i Tore Hansen (red.): *Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Campell, Colin J. (2005): "The Assessment and Importance of Oil Depletion", i Andrew McKillop (red.): *The Final Energy Crisis*. London: Pluto Press.
- Cappelen, Ådne (2002): "Petroleumsrente og ressursmakt", i Øyvind Østerud (red.): *Ressursmakt og grunnrente*. Makt- og demokratiutredningen, Rapportserien 44: 19-42. Oslo: Unipub forlag.
- Christensen, Tom (2005): "The Norwegian State Transformed?" *West European Politics* 28 (4): 721-739.
- Claes, Dag Harald (2003): "Globalisation and State Oil Companies: the Case of Statoil", *Journal of Energy and Development* 29 (1): 43-64.
- Claes, Dag Harald (2001): *The Politics of Oil-Producer Cooperation*. Boulder Co: Westview.
- Downs, Anthony (1960): "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations* (12): 541-563.
- Dunn, William A. (2004): *Public Policy analysis: an Introduction*. New Jersey: Pearson – Prentice Hall.
- Ferejohn, John og Keith Krehbiel (1987): "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science* 31 (2): 296-319.
- Finansdepartementet (2008a): *Statens Pensjonsfond – Utland*. Informasjonsark (lastet ned 14. september). URL: <http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/PF-sammendrag-aug08.pdf>
- Finansdepartementet (2008b): *Statsbudsjettets hovedprinsipper*. Temaside (lastet ned 12. september 2008). URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Statsbudsjettet/Statsbudsjettets-hovedprinsipper.html?id=439268>
- Franzese, Robert J. (2000): "Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies 1956-90", kap. 3 i Rolf R. Strauch og Jürgen von Hagen (red.): *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston: Klüwer Academic Publishers.
- Føllesdal, Andreas (2007): *Etikk og medansvar: uttrekk av selskaper i Statens pensjonsfond – utland*. Gjesteforelesning i Normativ politisk teori ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo (27. november).
- Gjedrem, Svein (2002): "Konjunkturer og pengepolitikk." Foredrag holdt på konjunkturmøte ved Handelsbanken i Bergen 17. oktober (lastet ned 3. november). URL: http://www.norges-bank.no/templates/article_18069.aspx
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goldsmith, Michael (1995): "The Growth of Government", kap. 2 i Ole Borre og Elinor Scarbrough (red.): *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

- Guldbrandsen, Trygve og Fredrik Engelstad (2005): "Elite Consensus on the Norwegian Welfare State Model", *West European Politics* 28 (4): 898-918.
- Gylfason, Thorvaldur (2002): "Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment, and Cures", *Paradox of Plenty: Management of Oil Wealth*. ECON-rapport 12/02. Oslo: ECON Centre for Economic Analysis.
- Hacker (2004): "Privatizing Risk Without the Welfare State. Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review* 98 (2): 243-260.
- Hannesson, Rögnvaldur (2002): "Oljeinntekter – andre lands erfaringer", kap. 2 i Arne Jon Isachsen (red.): *Hva gjør oljepengene med oss?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hansen, Tore (1985): *Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helland, Leif (2004): "Minority-Rule Budgeting under a De Facto Constructive Vote of No Confidence. A Cure for the Norwegian Illness?" *Scandinavian Political Studies* 27: 391-401.
- Helland, Leif (2001): "Mindretallsparlamentarisme og budsjettpolitisk handlingslammelse: en undersøkelse av 13 vesteuropeiske land 1978-95", *Tidsskrift for samfunnsforskning* (2): 223-250.
- Innst.S.nr.174 (2000-2001): *Innstilling fra Stortingets presidentskap om evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*.
- Innst.S.nr.243 (1996-1997): *Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*.
- Isachsen, Arne Jon (2002): *Hva gjør oljepengene med oss?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kjeldstadli, Knut (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk: En innføring*. Oslo: Tano.
- Knutsen, Anders Thomas (2004): "Sejersteds teori om rettsstaten". Kvalifiseringsoppgave levert i Nyere norsk historie ved Institutt for historie, Universitetet i Oslo.
- Kohl, Wilfrid L. (2002): "OPEC Behavior, 1998-2001", i *The Quarterly Review of Economics and Finance* 42: 209-233.
- Kuhnle, Stein (2000): "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable", *West European Politics* 23 (2): 209-228.
- Larkey, Patrick D., Chandler Stolp og Mark Winer (1981): "Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment", *Journal of Public Policy* 1 (2): 154-220.
- Leitemo, Kai (2002): "Pengepolitikken mer dominerende", *Økonomisk forum* (8): 16-18.
- Leloup, Lance T. (1983): "The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory", kap. 26 i Robert T. Golembiewski og Jack Rabin (red.): *Public Budgeting and Finance: Behavioral, Theoretical and Technical Perspectives*. New York: Marcel Dekker Inc.

- Listhaug, Ola (2005): "Oil Wealth Dissatisfaction and Political Trust in Norway: A Resource Curse?" *West European Politics* 28 (4): 834-851.
- Musgrave, Richard A. og Peggy B. Musgrave (1984): *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2004): *Effekter og effektivitet*. (Effektutvalget), Kommunal- og Regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2000): *En strategi for sysselsetting og Verdiskaping*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Nye, Joseph S. (2002): *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press.
- Olsen, Øystein og Yngvar Tveit (2002): "Statens petroleumsfond – et redskap for langsiktig forvaltning av oljeformuen", kap. 5 i Arne Jon Isachsen (red.): *Hva gjør oljepengene med oss?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Paldam, Martin (1997): "Political Business Cycle", kap. 16 i Dennis C. Mueller (red.): *Perspectives on Public Choice: a Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Repstad, Pål (2007): *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryghaug, Marianne (2002): "Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap", *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift* 4: 303-327.
- Røed Larsen, Erling (2003): "Are Rich Countries Immune to the Resource Curse? Evidence from Norway's Management of Its Oil Riches", *Discussion Papers*, Nummer 362, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Scott, John (1990): *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Sejersted, Francis (1999): *Systemtvang eller politikk: om utviklingen av det oljeindustrielle kompleks i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted, Francis (1978): "Rettsstaten og den selvdestruerende makt. Noen refleksjoner over det 19. århundres embedsmannsstat", i Rune Slagstad (red.): *Om staten*. Oslo: Pax Forlag.
- Statsbudsjettet (2008): *Tallene bak figurene* (lastet ned 15. september 2008). URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dok/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2008/revidert-budsjett-2008/tallene-bak-figurene.html?id=511359&epslanguage=NO>
- Statsbudsjettet (2002): *Tallene bak figurene* (lastet ned 15. september 2008). URL: www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2002/dokumenter/excel/tallene_bak_figurene/tallene_bak_fig_kap_3.xls
- Stiglitz, Joseph E. (2000): *Economics of the Public Sector*. W. W. New York: Norton & Company Ltd..
- St.meld. nr. 1 (2007-2008): *Nasjonalbudsjettet 2008*.
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008a): *Ekspert av råolje og naturgass*. Historisk

- statistikk (lastet ned 8. januar 2008). URL:
<http://www.ssb.no/emner/09/05/muh/tab22-01.shtml>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008b): *Offentlig forvaltnings totale inntekter og utgifter*. Tall hentet fra statistikkbanken (lastet ned 8. januar 2008). URL:
For året 1990:
<http://www.ssb.no/histstat/tabeller/23-23-5t.txt>
For årene 1991-2006:
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0ognvl=trueogPLanguage=0ogtilside=selecttable/MenuSelS.aspogSubjectCode=12
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008c): *Offentlig forvaltning. Utvalgte hovedtall*. Utgifter i prosent av BNP (lastet ned 10. januar 2008). URL:
<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-470.html>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008d): *Norges internasjonale reserver og plasseringer for Statens Petroleumsfond* (lastet ned 5. september 2008). URL:
<http://www.ssb.no/maanedshefte/sm1115n.csv>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008e): *Statsforvaltningens totale utgifter og inntekter*. Tall hentet fra statistikkbanken (lastet ned 5. november 2008). URL:
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=12
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2008f): *Skatter (utenom petroleum) og totale utgifter i prosent av BNP* (lastet ned 16. november 2008). URL:
<http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/tab-01.html>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2007a): *Offentlig sektors finanser 1995-2005*. Statistiske analyser. Oslo: Statistisk sentralbyrå (lastet ned 8. januar 2008). URL:
<http://www.ssb.no/emner/12/01/sa91/>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2007b): *Arbeidskraftundersøkelsen. Arbeidslause personar*. Tall hentet fra statistikkbanken (lastet ned 29. september 2008). URL:
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=06
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2007c): *Råoljepris i kroner* (lastet ned 15. november). URL:
<http://www.ssb.no/sosind/tab-2007-12-12-12.html>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2005a): *Nøkkeltall for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). 1985 – 2002* (lastet ned 1. november 2008). URL:
http://www.ssb.no/emner/10/06/nos_olje_gass/nos_d333/tab/42.html
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2005b): *Betalte skatter og avgifter til staten. 1980 – 2003* (lastet ned 1. november 2008). URL:
http://www.ssb.no/emner/10/06/nos_olje_gass/nos_d333/tab/41.html
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2003): *Høringsuttalelse til Finansdepartementet* (lastet ned 10. november 2008). URL:
<http://www.ssb.no/omssb/horing/2003/2003-07-01-02.html>
- SSB, Statistisk sentralbyrå (2000): *Skatter (utenom petroleum) og totale utgifter i prosent av BNP* (lastet ned 16. november 2008). URL:
<http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/>
- St.meld. nr. 29 (2000-2001): *Retningslinjer for den økonomiske politikken*.

- Stortinget (2008), *Budsjettarbeidet i Stortinget* (lastet ned 15. august 2008) URL: <http://www.stortinget.no/budsjett/budsjettbehandling.html#Stortingets%20budsjettbehandling>
- Søbye, Espen (2000): "En opera i uka", *Fra forrige årtusen* (7) (lastet ned 15. september). URL: http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/artikler/art-2000-10-11-01.html
- Tranøy, Bent Sofus (1999): "Valutapolitikken – på vei bort fra Europa?", kap. 5 i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Weber, R.P. (1990): *Basic Content Analysis*. Newbury Park: Sage Publications.
- Weimer, David L. og Aidan R. Vining (2005): *Policy Analysis. Concepts and Practice*. New Jersey: Pearson - Prentice Hall.
- Wildavsky, Aaron og Naomi Caiden (2004): *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Pearson Education, Inc.
- Wood, Stewart (2001): "Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden", kap. 12 i Paul Pierson (red.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.
- Østerud, Øyvind (2005): "Introduction: The Peculiarities of Norway", *West European Politics* 28 (4): 705-720.

Vedlegg 1

Avhengig variabel: Utgifter (logaritmisk omkodet)

Modellsammendrag

R ²	Justert R ²	Standardfeil
,988	,988	,03109

Koeffisienter

	Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	t	Signifikanssannsynlighet
	B	Standard feil	Beta		
Konstantledd	5,819	,015		380,658	,000
År	,052	,001	,994	36,778	,000

Avhengig variabel: Inntekter (logaritmisk omkodet)

Modellsammendrag

R ²	Justert R ²	Standardfeil
,971	,969	,07078

Koeffisienter

	Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	t	Signifikanssannsynlighet
	B	Standard feil	Beta		
Konstantledd	5,767	,035		165,671	,000
År	,074	,003	,985	23,088	,000

Vedlegg 2

Påfølgende oversikt over partienes bevilgningsforslag er hentet fra følgende kilder: B.innst.S.I (1997-98):109f; B.innst.S.I (1998-99):133; B.innst.S.I (1999-00):130f; B.innst.S.I (2000-01):126; B.innst.S.I (2001-02):141; B.innst.S.I (2002-03):162; B.innst.S.I (2003-04):199f; B.innst.S.I (2004-05):195f; B.innst.S.I (2005-06):101f; B.innst.S.I (2006-07):133.

Partienes bevilgninger på rammeområde 2 (familie og forbruker) 1998 til 2007

Milliarder

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	25,98	26,36	28,89	30,60	32,14	33,96	37,90	41,10	46,48	50,21
AP	24,79	25,84	28,13	31,47	32,67	34,23	37,88	41,84	46,48	50,21
SP	24,81	28,54	28,13	31,47	32,45	34,60	40,08	42,38	46,48	50,21
KrF	24,81	28,54	28,13	31,47	32,67	35,07	40,33	43,22	45,43	50,23
V	24,81	28,54	28,13	31,47	32,67	35,07	40,33	43,22	45,43	49,97
H	25,44	28,41	28,96	31,97	32,67	35,07	40,33	43,22	45,43	49,84
FrP	24,73	28,60	30,41	32,50	32,89	35,07	40,71	43,23	45,14	50,06

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		1,5	9,6	5,9	5,0	5,7	11,6	8,4	13,1	8,0
AP		4,2	8,9	11,9	3,8	4,8	10,7	10,5	11,1	8,0
SP		15,0	-1,4	11,9	3,1	6,6	15,8	5,7	9,7	8,0
KrF		15,0	-1,4	11,9	3,8	7,3	15,0	7,2	5,1	10,6
V		15,0	-1,4	11,9	3,8	7,3	15,0	7,2	5,1	10,0
H		11,7	1,9	10,4	2,2	7,3	15,0	7,2	5,1	9,7
FrP		15,6	6,3	6,9	1,2	6,6	16,1	6,2	4,4	10,9

Partienes bevilgninger på rammeområde 17 (utdanning) 1998 til 2007

Milliarder

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	27,49	27,74	29,63	29,70	32,58	34,39	36,33	37,77	38,06	37,54
AP	24,46	24,72	27,15	27,94	29,58	32,05	33,98	35,64	38,06	37,54
SP	24,40	24,62	27,15	27,94	31,00	32,50	34,69	36,49	38,06	37,54
KrF	24,40	24,62	27,15	27,94	29,23	31,75	34,33	35,72	38,13	37,95
V	24,40	24,62	27,15	27,94	29,23	31,75	34,33	35,72	38,13	39,06
H	24,56	24,93	27,80	28,09	29,23	31,75	34,33	35,72	38,13	38,44
FrP	23,69	23,91	25,99	27,04	28,75	31,63	33,40	34,57	38,06	38,36

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		0,9	6,4	0,2	8,8	5,3	5,3	3,8	0,8	-1,4
AP		1,1	9,0	2,8	5,5	7,7	5,7	4,7	6,4	-1,4
SP		0,9	9,3	2,8	9,9	4,6	6,3	4,9	4,1	-1,4
KrF		0,9	9,3	2,8	4,4	7,9	7,5	3,9	6,3	-0,5
V		0,9	9,3	2,8	4,4	7,9	7,5	3,9	6,3	2,4
H		1,5	10,3	1,0	3,9	7,9	7,5	3,9	6,3	0,8
FrP		0,9	8,0	3,9	5,9	9,1	5,3	3,4	9,2	0,8

Partienes bevilgninger på rammeområde 3 (kultur) 1998 til 2007

Milliarder kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	2,05	2,05	2,17	2,22	2,45	2,96	3,44	4,30	4,25	4,69
AP	1,85	1,83	1,84	1,99	2,27	2,66	3,12	4,07	4,25	4,69
SP	1,89	1,82	1,84	1,99	2,34	2,77	3,13	4,06	4,25	4,69
KrF	1,89	1,82	1,84	1,99	2,22	2,56	3,02	3,87	4,09	4,71
V	1,89	1,82	1,84	1,99	2,22	2,56	3,02	3,87	4,09	4,68
H	1,51	1,49	1,52	1,58	2,22	2,56	3,02	3,87	4,09	4,58
FrP	0,77	0,89	0,93	1,09	1,32	2,00	2,33	3,32	3,43	3,90

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		0,0	5,5	2,3	9,4	17,2	14,0	20,0	-1,3	9,4
AP		-1,1	0,5	7,5	12,3	14,7	14,7	23,3	4,1	9,4
SP		-3,8	1,1	7,5	15,0	15,5	11,5	22,9	4,4	9,4
KrF		-3,8	1,1	7,5	10,4	13,3	15,2	22,0	5,3	13,2
V		-3,8	1,1	7,5	10,4	13,3	15,2	22,0	5,3	12,6
H		-1,3	2,0	3,8	28,8	13,3	15,2	22,0	5,3	10,7
FrP		13,5	4,3	14,7	17,4	34,0	14,2	29,8	3,2	12,1

Partienes bevilgninger på rammeområde 18 (samferdsel) 1998 til 2007

Milliarder kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	17,14	17,05	18,03	17,02	18,40	19,61	20,81	21,16	21,44	23,18
AP	15,73	16,00	16,80	16,13	17,83	18,50	20,86	20,78	21,44	23,18
SP	15,70	15,84	16,80	16,13	18,74	19,36	20,94	21,13	21,44	23,18
KrF	15,70	15,84	16,80	16,13	17,76	18,30	20,04	20,08	20,24	23,79
V	15,70	15,84	16,80	16,13	17,76	18,30	20,04	20,08	20,24	23,22
H	15,91	16,65	17,35	16,51	17,76	18,30	20,04	20,08	20,24	23,36
FrP	15,86	16,29	16,73	17,69	19,06	19,49	21,09	23,39	24,48	25,92

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		-0,5	5,4	-5,9	7,5	6,2	5,8	1,7	1,3	7,5
AP		1,7	4,8	-4,2	9,5	3,6	11,3	-0,4	3,1	7,5
SP		0,9	5,7	-4,2	13,9	3,2	7,5	0,9	1,4	7,5
KrF		0,9	5,7	-4,2	9,2	3,0	8,7	0,2	0,8	14,9
V		0,9	5,7	-4,2	9,2	3,0	8,7	0,2	0,8	12,8
H		4,4	4,0	-5,1	7,0	3,0	8,7	0,2	0,8	13,4
FrP		2,6	2,6	5,4	7,2	2,2	7,6	9,8	4,5	5,6

Partienes bevilgninger på rammeområde 4 (utenriks) 1998 til 2007

Milliarder kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	13,32	12,23	13,74	15,47	16,50	17,17	18,15	20,13	21,55	24,68
AP	12,27	12,09	13,10	14,89	16,13	17,09	17,67	20,00	21,55	24,68
SP	12,28	11,93	13,10	14,89	16,16	17,07	17,70	19,57	21,55	24,68
KrF	12,28	11,93	13,10	14,89	16,13	17,07	17,61	19,93	21,47	24,68
V	12,28	11,93	13,10	14,89	16,13	17,07	17,61	19,93	21,47	24,68
H	10,92	10,90	11,51	12,32	16,13	17,07	17,61	19,93	21,47	23,37
FrP	4,59	4,49	5,57	7,93	10,52	11,32	11,37	12,06	12,57	14,63

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		-8,9	11,0	11,2	6,2	3,9	5,4	9,8	6,6	12,7
AP		-1,5	7,7	12,0	7,7	5,6	3,3	11,7	7,2	12,7
SP		-2,9	8,9	12,0	7,9	5,3	3,6	9,6	9,2	12,7
KrF		-2,9	8,9	12,0	7,7	5,5	3,1	11,6	7,2	13,0
V		-2,9	8,9	12,0	7,7	5,5	3,1	11,6	7,2	13,0
H		-0,2	5,3	6,6	23,6	5,5	3,1	11,6	7,2	8,1
FrP		-2,3	19,4	29,8	24,6	7,0	0,4	5,7	4,1	14,1

Partienes bevilgninger på rammeområde 8 (forsvar) 1998 til 2007

Milliarder kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	20,19	20,92	22,10	24,09	24,43	24,76	24,70	26,80	30,00	30,38
AP	23,26	23,75	24,83	26,67	27,25	29,24	29,10	29,53	30,00	30,38
SP	23,27	23,77	24,83	26,67	27,25	27,62	28,40	29,33	30,00	30,38
KrF	23,27	23,77	24,83	26,67	27,25	29,24	28,91	29,82	28,07	30,12
V	23,27	23,77	24,83	26,67	27,25	29,24	28,91	29,82	28,07	30,16
H	23,43	24,52	25,55	27,70	27,25	29,24	28,91	29,82	28,07	30,65
FrP	23,76	24,53	25,61	28,25	27,71	29,24	30,32	31,18	31,77	31,91

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		3,5	5,3	8,3	1,4	1,3	-0,2	7,8	10,7	1,2
AP		2,0	4,4	6,9	2,1	6,8	-0,5	1,5	1,6	1,2
SP		2,1	4,3	6,9	2,1	1,4	2,7	3,2	2,2	1,2
KrF		2,1	4,3	6,9	2,1	6,8	-1,1	3,0	-6,2	6,8
V		2,1	4,3	6,9	2,1	6,8	-1,1	3,0	-6,2	6,9
H		4,4	4,0	7,8	-1,6	6,8	-1,1	3,0	-6,2	8,4
FrP		3,1	4,2	9,3	-1,9	5,2	3,6	2,8	1,9	0,5

Partienes bevilgninger på rammeområde 11 (landbruk) 1998 til 2007

Milliarder kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV	12,76	13,47	14,19	13,99	13,80	13,35	12,92	12,57	12,54	12,67
AP	12,82	13,40	14,00	13,50	13,58	12,94	12,97	12,44	12,54	12,67
SP	12,83	13,42	14,00	13,50	13,83	13,06	13,08	12,57	12,54	12,67
KrF	12,83	13,42	14,00	13,50	13,28	12,91	12,83	12,44	12,44	12,67
V	12,83	13,42	14,00	13,50	13,28	12,91	12,83	12,44	12,44	12,67
H	12,13	12,50	12,65	11,93	13,28	12,91	12,83	12,44	12,44	10,83
FrP	6,15	6,54	7,64	9,22	8,36	7,66	9,40	8,02	7,95	6,85

Prosentvekst fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SV		5,3	5,1	-1,4	-1,4	-3,4	-3,4	-2,7	-0,3	1,0
AP		4,3	4,3	-3,7	0,6	-5,0	0,2	-4,3	0,8	1,0
SP		4,3	4,2	-3,7	2,4	-5,9	0,2	-4,0	-0,3	1,0
KrF		4,3	4,2	-3,7	-1,7	-2,9	-0,6	-3,2	0,0	1,8
V		4,3	4,2	-3,7	-1,7	-2,9	-0,6	-3,2	0,0	1,8
H		2,9	1,2	-6,1	10,2	-2,9	-0,6	-3,2	0,0	-14,9
FrP		5,9	14,4	17,1	-10,3	-9,2	18,5	-17,1	-1,0	-16,0